

Avinash K. Dixit

The making of economic policy. A transaction-cost politics perspective

Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1996

Donald Wittman

The myth of democratic failure. Why political institutions are efficient

Chicago, The University of Chicago Press, 1995

XOSÉ CARLOS ARIAS

Universidad de Vigo

Una de las características más notables del desarrollo de las ciencias sociales en las últimas décadas ha sido la aplicación de los supuestos metodológicos básicos de la economía de la corriente principal a campos muy diversos de aquél para el que fueron concebidos, esto es, el intercambio en los mercados económicos. Así, cada vez con más frecuencia se ha echado mano de la noción neoclásica de racionalidad y del individualismo metodológico para interpretar los comportamientos políticos, la dinámica de la acción colectiva o el derecho. Del modo más certero supo Jack Hirshleifer expresar la intención de este *imperialismo de lo económico*: “la economía constituye la gramática universal de la ciencia social” [Hirshleifer (1985)].

Es indudable que este enfoque ha producido algunos resultados muy positivos a la hora de interpretar la relación entre política y economía, logrando capturar aspectos destacados del comportamiento de los decisores políticos. Pero ni la evidencia empírica respalda suficientemente algunas de sus teorías centrales —como la de la ignorancia racional del votante o la del ciclo económico politizado—, ni su grado de rigor y desarrollo formal se acerca siquiera al alcanzado en el campo estricto de la economía. Por otro lado, su sistema de conceptos básicos dista de ser claro e inobjetable, pues si para el análisis económico es fácil precisar cómo opera un proceso de maximización del beneficio empresarial, no lo es tanto en lo que respecta, por ejemplo, al voto ciudadano o a la acción de los burócratas. Y no es un problema menor que la implicación ideológica de este tipo de análisis se revele con mucha frecuencia descarnadamente obvia.

Los libros de Avinash Dixit y Donald Wittman añaden nuevos e inesperados argumentos a este listado de objeciones. Si bien entre ellos cabe advertir acusadas diferencias en casi todo, comenzando por los propios objetivos de cada investigación, ambos trabajos presentan el elemento común de constituir intentos de superar las versiones más conocidas del *imperialismo de lo económico*, y lo hacen, además, sin alejarse del propio programa de investigación neoclásico. Una segunda característica compartida es la importancia que se atribuye a la noción de coste de transacción en la construcción de los dos argumentos, la cual ocupa de lleno el centro del escenario en el libro de Dixit.

En *The Myth of Democratic Failure*, Donald Wittman, profesor de economía en la Universidad de California, se sitúa tan decididamente contra la corriente que no faltará quien interprete que se trata de una simple provocación intelectual. Y algo de eso tal vez tenga un trabajo que, frente a una pléyade de argumentos en contrario, sostiene con firmeza que los mercados políticos democráticos son plenamente eficientes. La posible sorpresa está en que para ello no hace en realidad otra cosa que aplicar de un modo absolutamente consecuente el razonamiento económico puro, a través de la formulación de toda una “teoría de la mano invisible en el mercado político”.

Que el punto de vista de Wittman lleva la ortodoxia al extremo se pone de manifiesto con la inclusión de un interesante capítulo metodológico, en el que discute sobre la eventual validez de tres conceptos posibles de racionalidad de los sujetos que toman decisiones —la propia del *homo psicologicus* de la psicología cognoscitiva, la racionalidad limitada de Simon y la optimización neoclásica—, llegando a la conclusión de que es esta última la que mejor cuadra para explicar la conducta de los decisores políticos. Se comprenderá que desde este postulado se hace particularmente inaceptable un supuesto como el del *votante amnésico* sobre el que se construye la teoría del ciclo politizado.

El autor no niega que puedan originarse costes de transacción en los intercambios políticos, derivados de imperfecciones en la distribución de la información y la consiguiente aparición de comportamientos oportunistas. Pero defiende que tales costes han sido muy exagerados, pues el propio sistema democrático genera continuamente mecanismos para mitigar esos problemas, de un modo tal que aunque siga existiendo una relación de agencia entre, por ejemplo, votantes y gobierno, esa relación tendrá efectos menos graves que en el ámbito de la economía privada. Entre esos mecanismos figuran el diseño óptimo de contratos y la reputación; respecto de esta última, la acción oportunista de los partidos políticos, por ejemplo, quedará muy frenada por la necesidad que éstos tienen de labrarse una credibilidad para alcanzar sus objetivos de poder en el largo plazo.

Pero sin duda el mecanismo más importante que conduce a la eficiencia es la competencia. ¿Porqué aceptar sin más que los mercados políticos no son competitivos, o que lo son en menor medida que los económicos? No existe razón para ello, afirma Wittman, pues el poder democrático se construye, en esencia, sobre la competencia. Existe cruda competencia en unos mercados electorales en los que se disputa la facultad de gobernar sobre bases de alternancia. Competencia se registra también entre los grupos de interés que disputan por influir en las decisiones públicas, tal y como expresó Gary Becker en un artículo que constituye un precedente ya algo lejano de esta especie de “teoría de la búsqueda de rentas eficiente” —tan distante de la formulada por Tullock o Krueger— que ahora se comenta: “la competencia entre grupos de presión favorece métodos eficientes de imposición” [Becker (1983), pág. 386].

Y entre los propios burócratas, sobre los cuales la *Public Choice* tanto ha enfatizado una hipotética condición monopolista, se produce una pugna competitiva por servir eficazmente a sus principales, pues esa es la vía más natural para alcanzar sus objetivos individuales de promoción: la presencia de tales incentivos haría fluir la información hacia el gobierno o el parlamento, con lo que el peso de la relación de agencia se reduciría notablemente. El modelo de monopolio sobre el que descansa la “maximización presupuestaria del burócrata” no sería sino un mito, incompatible, por cierto, con otras formulaciones de la misma línea teórica: “Si los políticos tienen tanta libertad para olvidar las preferencias de los electores y perseguir sus propios objetivos [tal y como afirma la Elección pública], ¿porqué habrían de ceder esa libertad a los burócratas bajo su mando?” (pág. 96).

Si este tipo de razonamientos resulta inaceptable para el común de los economistas, afirma Wittman, es sencillamente porque a las decisiones democráticas no se les suele aplicar el principio de presunción de inocencia. La caracterización de los sujetos centrales en los intercambios políticos está marcada por notables prejuicios que hacen referencia a comportamientos decididamente patológicos —el votante es ignorante y amnésico, el burócrata es gandul—, lo cual no se aplica, desde luego, a los consumidores o las empresas: lo que al análisis económico interesa de la conducta de éstos es su evolución normal, no sus errores o perversiones. En relación con ello, formula el autor una curiosa observación centrada en la figura del burócrata y la validez general de la teoría principal-agente: si se da por cierto que la actuación del funcionario/agente se mantiene opaca frente a la mirada del poder político/principal, surgiendo de ello un amplio margen para el comportamiento oportunista del primero, ¿cómo es posible que un agente externo —por ejemplo, un teórico del poder burocrático— pueda observar ese comportamiento con la claridad suficiente como para convertirlo en categoría?. La respuesta es obvia: el argumento no se sostiene sobre una base de observación o contrastación empírica, sino sobre un simple juicio previo e indemostrable (o si se prefiere, infalsable).

Este tipo de razonamientos surgen repetidamente en la sucesión de capítulos de que consta el libro, aplicándose a las instituciones de gobierno, a la acción de los grupos de interés, a los mercados electorales, legislativos y burocráticos. La búsqueda simultánea del autointerés por parte de cada uno de estos actores conduce a un equilibrio político eficiente, y las posibles desviaciones o perversiones que se hayan producido en el pasado no harán sino inducir mecanismos institucionales que impidan o dificulten su reproducción en el presente. Claro que de aquí no se puede deducir una legitimación general de la intervención pública en la economía frente al puro mercado, sino tan sólo que los gobiernos democráticos tienden a asignar a los sectores público y privado aquellas tareas en las que cada uno es más eficiente.

El esquema teórico de Wittman es consistente y trae consigo la frescura de lo poco o nada frecuentado: por ello merece ser celebrado y recomendada su lectura. Constituye, en cualquier caso, un jalón muy destacado en la evolución de la literatura sobre los problemas de compatibilidad entre democracia y eficiencia, a la cual el propio autor había dado ya algunas aportaciones en el pasado [véase Wittman (1989)]. Pero son numerosos sus defectos, casi todos derivados del entusiasmo con que se aplica a llevar su argumento a todos los órdenes de la vida política. Es por eso que en no pocas ocasiones es imposible no caer en el escepticismo —o incluso en la sonrisa descreída— ante afirmaciones suyas. Por ejemplo, cuando sostiene que los partidos políticos ganan sistemáticamente posiciones al ofrecer información veraz al electorado (lo

que juega un papel destacado en su justificación del *votante informado*), o cuando deja sentado sin lugar para la discusión que el efecto de las contribuciones de los grupos de interés sobre los resultados de los procesos electorales es muy escaso.

Además, cabría señalar que estamos ante un trabajo teórico que, pese a su condición de tal, está muy basado en las experiencias y particularidades del sistema político norteamericano, por lo que su utilidad desde el punto de vista europeo es, al margen de cualquier otra consideración, limitada. Ello vale sobre todo para el análisis, en sí mismo interesante, que se hace de los mercados legislativos en Estados Unidos, en el cual se niega la conocida hipótesis de que la estructura del Congreso es la fuente de graves fallos políticos, en las formas de políticas fragmentarias, pobre trabajo legislativo y débil control sobre la burocracia [Weingast y Marshall (1988)]. Toda esta discusión es, sin embargo, difícilmente aplicable al funcionamiento de los parlamentos europeos.

Pero hay una objeción más general que puede hacerse a la teoría de Wittman, la cual se refiere a una cierta confusión –o al menos, ambigüedad– con que maneja su concepto central, la eficiencia. Porque no es lo mismo eficiencia política que eficiencia económica: en el caso de que una estructura burocrática, por poner un ejemplo, consiga reducir significativamente los problemas de agencia, ello permitirá que sea considerada como *políticamente eficiente*, pero muy bien podría ocurrir que la política económica diseñada por sus principales busque objetivos diferentes al crecimiento económico y la maximización de la riqueza, en cuyo caso sería difícil definirla como *económicamente eficiente* [Kantor (1996)].

Adoptando una perspectiva argumental muy diferente a todo lo que se acaba de comentar, en *The Making of Economic Policy* construye Avinash Dixit una aportación muy trascendente a la corriente de aplicación del conocimiento económico a los fenómenos políticos. Y lo hace además –lo que constituye una novedad– sin que medie por su parte un afán particularmente colonialista, pues desde el prefacio se reconoce la necesidad de un enfoque integrador entre ambas disciplinas. Para ello, este profesor de Princeton utiliza un conjunto de nociones fundamentales de la moderna investigación económica –el contrato como unidad de análisis, la importancia de los compromisos y su credibilidad, las asimetrías informativas, el problema de la especificidad de los activos, la racionalidad limitada–, asociadas todas ellas al concepto central de coste de transacción, insertándolas en una estructura rigurosa de análisis político. Se trataría, en último término, de construir toda una teoría política de los costes de transacción (PCT), a partir de la ya bastante establecida nueva economía institucional (o de los costes de transacción, ECT).

La originalidad de este esfuerzo no radica tanto en su definición misma de la PCT –cuya necesidad ya fue sugerida por Douglas North hace algunos años [North (1990)]–, como en que es ésta la primera vez que tal estructura analítica se presenta en un intento sistemático y coherente, además de con gran claridad expositiva. Lo que no quiere decir que algunos razonamientos no pasen de ser meramente tentativos y la mayoría de sus conclusiones, aunque sugerentes en alto grado, sólo preliminares, tal y como el propio autor reconoce de forma expresa.

Antes de exponer su propia visión, Dixit pasa revista a los enfoques establecidos para el análisis de las políticas económicas, tanto los de tipo normativo (el enfoque ingenieril que ve la política como un mero problema técnico) cuanto los positivos, que se adentran en la discusión de las motivaciones de los decisores políticos. Particularmente luminoso es el análisis de los problemas que subyacen en el modelo

contractario, asociado sobre todo a la obra de James Buchanan, y sus propuestas de políticas regladas frente a discreción.

En efecto, niega Dixit la posibilidad de establecer una tajante distinción entre la elaboración de reglas (política económica constitucional) y los actos políticos concretos, y ello por varias razones entre las que destacan las dos siguientes. En primer lugar, las constituciones son contratos incompletos, dado que no es posible prever todas las posibles contingencias, ni especificar reglas para cada contingencia; ello quiere decir que los diseños constitucionales tienen un componente de ambigüedad, que son interpretables e incluso manipulables por los actores políticos para favorecer sus propios intereses. La segunda razón radica en que los actos políticos concretos producen efectos de largo plazo y con frecuencia originan inercias (lo que guarda relación con la idea neoinstitucionalista de la *dependencia de la senda*). Todo ello lleva a este autor a plantear una actitud relativizadora y evolutiva frente al dilema de las reglas y la discreción: la elaboración de la política económica debe entenderse como “un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes, y cuyas reglas son al menos parcialmente fijadas por los participantes a lo largo de su discurrir” (pág. 30). Dixit plantea incluso un interesante modelo de alternancia entre compromisos y normas incondicionales, que debieran prevalecer en determinados períodos, y flexibilidad decisora, en otros.

El libro incluye una exhaustiva taxonomía de los costes de transacción y de las peculiaridades que cada uno de ellos presenta en el orden político. Pues bien, un punto central en la construcción de la PCT es la constatación de que tales costes son más intensos y penetrantes en ese ámbito que en el económico. Los contratos entre actores políticos son de más difícil ejecución; y ello no sólo porque se expresan por lo general en términos más vagos, sino también porque se suscriben entre múltiples partes (y no entre dos agentes perfectamente identificables). También los problemas de selección adversa y riesgo moral, y con ello los costes informacionales, tienden a ser mayores: piénsese en la relación entre partidos y votantes, en los que estos últimos con frecuencia tienen serias dificultades para conocer cuáles son los auténticos propósitos que están detrás de cada oferta electoral: el juego de la señalización —emitir señales y saber captarlas— se hace aquí particularmente relevante.

Relacionado con todo ello, los problemas de agencia muestran también una complejidad muy superior en las relaciones entre actores políticos. De hecho, lo que caracterizaría en mayor medida tales relaciones sería la existencia de una “agencia común” —un agente frente a múltiples principales—, en la que la acción de un único *policy maker* (por ejemplo, el gobierno) es influida por diversos actores en el juego político (cuerpo de votantes, distintos grupos de interés). No cabe duda de que una situación de este tipo amplía el margen para los comportamientos oportunistas y, con ello, los costes del intercambio.

En línea con los postulados centrales de la nueva economía institucional, las distintas instituciones y reglas políticas surgen como dispositivos diseñados para economizar costes de transacción y, por tanto, para favorecer la eficiencia en el juego político. Puesto que, según se acaba de mostrar, tales costes tienden a hacerse mayores en estos ámbitos, los mecanismos institucionales se enfrentan a mayores dificultades para cubrirlos, están menos disponibles o, sencillamente, son menos efectivos. Así, los sistemas de incentivos que se internalizan en el sistema político (por lo general, de carácter no monetario) tienden a influir débilmente en la conducta de los actores: en una agencia común, los intereses de los múltiples principales pueden estar en conflic-

to, afectando ello significativamente al *output* del agente [Wilson (1989)]. De igual modo, la sujeción de los intercambios políticos a compromisos aceptados por todos los participantes, lo cual puede incluir la delegación de poder de decisión en agencias independientes, se revela como un importante mecanismo de eficiencia, pero sus limitaciones ya han quedado señaladas en un párrafo anterior.

¿Hasta qué punto consigue explicar esta estructura teórica la complejidad de la vida política? Recordando una vez más que se trata de una teoría en construcción, su utilidad y relevancia parecen incuestionables, pues consigue integrar en un mismo y consistente esquema conceptual problemas muy distintos, por lo que cabe esperar que a breve plazo impulsará la aparición de investigaciones más específicas y desarrollos analíticos en un plano más formal. De hecho, a la luz de este enfoque algunas visiones anteriores –como ciertos argumentos de la Elección pública– se muestran un tanto ingenuas o incluso triviales. Por lo demás, hay que agradecer a Avinash Dixit que su esfuerzo de teorización no le haya llevado a una presentación de sus conclusiones de una forma absoluta y universal, que en estos territorios resultaría inaceptable. En sus propias palabras, “la naturaleza y severidad de los costes de transacción, al igual que los medios disponibles para mitigarlos, difieren de un país a otro y de un tiempo a otro” (pág. 144). Las diferencias podrían ser tanto de estructura como de cultura política: no se presentan estos problemas con la misma intensidad en sistemas parlamentarios que en los presidenciales; ni en países en los que existen largas tradiciones de vuelco hacia lo público (Suecia) o de aceptación de la autoridad (Japón), que en aquellos otros en que predominan percepciones del todo individualistas (Estados Unidos). Un amplio espacio queda, entonces, para los estudios comparativos e históricos.

Hay, sin embargo, dos aspectos problemáticos asociados a su propósito central que no pueden ser obviados. El primero es la excesiva generalidad de la noción de coste de transacción, que a medida que la ECT se ha ido expandiendo –del análisis histórico a la organización industrial– ha acogido en su seno un número, acaso excesivo, de fenómenos, sirviendo, de hecho, en el trabajo teórico, así para rotos como para descosidos. El segundo problema es aun más general: en este enfoque las instituciones políticas, el Estado, carecen de una lógica evolutiva propia y autónoma, pues son entendidos como mera emanación de la evolución de las variables económicas [Serrano y Gómez Uranga (1996)]; una concepción teórica que, por cierto, recuerda bastante la noción marxiana del Estado como superestructura (lo que quizá contribuya a aclarar porqué tantos antiguos marxistas han sido seducidos por este enfoque), y que resulta en sí misma controvertida.

De todos los comentarios precedentes se deducirá fácilmente que las argumentaciones contenidas en los libros de Dixit y Wittman son incompatibles entre sí en algunas de sus formulaciones principales. Ambos son, sin embargo, aunque quizá no en igual medida, ricos en sugerencias intelectuales y constituyen aportaciones relevantes para el avance de la moderna economía política.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baba, S. A. (1997): “Democracias and inefficiency”, *Economics and Politics*, 9, 2, págs. 99-114.
- Becker, G. (1983): “A theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, XCVII, agosto, págs. 371-400.

- Hirschleifer, J. (1985): "The Expanding Domain of Economics", *American Economic Review*, 75, págs. 53-68.
- Kantor, S.E. (1996): Recensión de Wittman (1995), *Journal of Economic Literature*, XXXIV, diciembre, págs. 1957-1958.
- North, D.C. (1990): "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, 2, 4, págs. 355-367.
- Serrano, F. y M. Gómez Uranga (1996): "Institucionalismo y Estado. Teoría marxista vs. teoría neoclásica", en AA.VV.: *Temas sobre Economía Actual*, UPV, Bilbao, págs. 45-64.
- Weingast, B. y W. J. Marshall (1988): "The Industrial Organization of Congress", *Journal of Political Economy*, 96, 1, págs. 132-163.
- Wilson, J. Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.
- Wittman, D. (1989): "Why Democracies Produce Efficient Results", *Journal of Political Economy*, 97, 6, págs. 1395-1427.