

INDICE

ARTICULOS	JOSÉ A. TAVERA COLUGNA. ¿Por qué las reformas del Estado fracasan? Un enfoque de costos de transacción	9
	LUIS N. LANTERI. El papel de los "Fundamentals" macroeconómicos en las crisis financieras: El caso argentino	97
	LUIS J. GARCÍA NÚÑEZ. Seguros de salud públicos y privados. El caso chileno	131
	ESTELA CRISTINA SALLES y HÉCTOR NOEJOVICH CH. Santiago y Buenos Aires: La actividad económica en la frontera sur del virreinato del Perú en el siglo XVII	183
RESEÑAS	JAVIER M. IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA. Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX de Rosemary Thorp.	223
	JAVIER M. IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA. Flujos de capital y desempeños macroeconómicos en América del Sur: 1980-1999 de Waldo Mendoza y Alejandro Olivares.	230

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN? UN ENFOQUE DE COSTOS DE TRANSACCIÓN

José A. Tavera Colugna¹

ABSTRACT

Most recent attempts by developing countries to achieve economic growth at sustainable rates have placed special emphasis on institutional aspects. In particular, the so-called "Fujimori revolution" developed an interesting economic reform program with an important institutional component.

The initial results of this program were praised by some scholars as a case study for a successful economic reform program. However, after a booming privatization program, and the set-up of several market-friendly institutions, the question is why the ultimate reform was not carried out: the reform of the state.

The fact that most of the proposals for reforming the state have lacked the support of any meaningful methodological approach partly explains why successful reforms of the state are scarce worldwide. The implicit assumption

1. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Católica. El presente artículo es una adaptación de un capítulo de su tesis de doctorado de la University of Illinois at Urbana-Champaign. Agradezco la colaboración de la Sra. Sofia Castro S. en la traducción.

in most of those proposals has been that private and public organizations work in similar fashion, and therefore, adopting similar institutions will render similar results for both sectors. However, the results have been deeply disappointing.

As North (1990a, 1990b and 1993) contended that institutions, organizations, and their interactions are the primary source of institutional change, our study develop a methodology to fix the existing bridge between the design of reform of the governance structure and the assumptions behind it.

As a result, we develop a framework to explain how organizational changes in political organizations, such as the Executive Office, as well as in the political institutions sustaining a *particular* political market, are required in order to sustain any exogenous *economic* institutional change.

Our study argues that permanent effects may be derived from exogenous institutional change as long as there is *credible* change in the governance of public organizations.

1. INTRODUCCIÓN

El rol que las instituciones del mercado juegan en la iniciación y sostenimiento del crecimiento económico ha sido discutido extensamente, especialmente desde la caída del socialismo en 1989. Aunque la literatura económica ha reconocido la importancia de desarrollar instituciones de mercado como la base para el crecimiento en el largo plazo², un área que no ha sido lo suficientemente explorada es la interacción entre organizaciones e instituciones a través de factores políticos como una condición para asegurar la sostenibilidad del cambio institucional.

Nuestra hipótesis es que para que exista consistencia en la implementación de un cambio institucional (económico), se requiere reformar las organizaciones políticas donde la más importante es el Poder Ejecutivo. En consecuencia, cambios institucionales *políticos* son requeridos para así asegurar la sosteni-

2. Y más recientemente, se ha reconocido que las instituciones políticas son tan importantes como las instituciones económicas para obtener el crecimiento económico.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

bilidad de cambios institucionales *económicos*, especialmente en países donde el Poder Ejecutivo es la organización política más importante.

North (1990a, p. 104) señala que *el cambio económico de largo plazo es la consecuencia acumulativa de innumerables decisiones de corto plazo de empresarios políticos y económicos que directa e indirectamente (por medio de efectos externos) dan forma al desempeño (económico).*

North también afirma que el cambio institucional discontinuo refuerza su argumento de la importancia del rasgo de la vía dependiente, ya que los países al adoptar el mismo conjunto de reglas formales podrían mostrar un desempeño económico diametralmente diferente, lo que ha sido el caso de la mayoría de los países de América Latina³.

Este resultado es muy importante ya que indica a los hacedores de política y a los estudiosos de los países en desarrollo que no existen milagros en la economía del desarrollo, y que el éxito depende de que tan bien las reglas formales son combinadas con las reglas informales prevalecientes.

A pesar que la teoría del cambio institucional ha sido desarrollada en extenso en investigaciones posteriores⁴, donde se ha discutido de la necesidad de reformas estructurales que complementen la primera etapa de reformas (ajuste macroeconómico y privatización)⁵. Las propuestas de políticas públicas en áreas tales como la reforma de las organizaciones públicas muestran un retroceso considerable comparado a lo hecho en otras áreas de la teoría del desarrollo.

Pensamos que aunque la distinción entre instituciones y organizaciones es ahora reconocida como crucial en el contexto de desarrollo económico, el

-
3. El ingreso promedio per-cápita de América Latina es la mitad de los nuevos países industrializados de Asia. Hace 30 años esta comparación era todo lo contrario.
 4. Véase North (1990a, 1990b, 1993, 1996).
 5. En la jerga de los estudiosos al tratar con temas de desarrollo, las reformas estructurales son llamadas reformas de "segunda generación" para distinguirlas de las reformas macroeconómicas. Véase Haggard y Kauffman (1994), Naim (1995), Banco Mundial (1995, 1991), Banco Interamericano de Desarrollo (1995) para una perspectiva normativa.

énfasis ha estado en desarrollar la correcta estructura institucional, y la presunción es que cuando hay un cambio institucional, las organizaciones cambian endógenamente⁶.

La evidencia empírica muestra que, en general, las organizaciones públicas son renuentes al cambio, y proponer una reforma de dichas organizaciones es insuficiente no sólo por la importancia que éstas tienen para la sostenibilidad del cambio institucional (económico); sino también por su efecto sobre los costos de transacción de una economía.

En primer lugar, la importancia que los gobiernos tienen en la sostenibilidad del cambio institucional está basado en el importante efecto que las organizaciones públicas tienen sobre la generación de reglas informales⁷, un importante componente del cambio institucional (Alston, Eggertsson, y North, 1996).

En segundo lugar, las OGs son los agentes públicos que hacen cumplir la mayoría de las instituciones formales de una economía, y el nivel de los costos de transacción depende de que tan eficientes sean estas organizaciones públicas.

Además, aparentemente una de las razones por la cual la mayoría de los programas de "Reforma del Estado" son de corta duración o ni siquiera se implementan, es porque éstas no toman en cuenta el componente político involucrado en las reformas.

6. O en la jerga de North, o los jugadores iniciales son reemplazados por unos nuevos o los jugadores existentes cambian. Este tema es crucial para diseñar una estrategia para el desarrollo, especialmente para organizaciones multilaterales y donantes. Aquí básicamente la pregunta es: ¿Es el cambio institucional una condición suficiente para desencadenar un patrón de crecimiento sostenible?

7. Instituciones formales o reglas formales pueden ser tratadas como contratos explícitos (e.g. constituciones, leyes comunes, leyes específicas); mientras las instituciones informales o reglas informales pueden ser tratadas como contratos implícitos que son definidos por normas sociales y culturales (North, 1990a). Véase también (Milgrom & Roberts, 1992; Laffont, 1992; Kreps, 1990; Hahn, 1989) para una discusión sobre las diferencias de estos dos tipos de contratos.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Por lo tanto, entender cómo las reglas de los mercados políticos dan forma a la estructura de los derechos de propiedad de las OGs brinda un gran potencial para la mejora en el diseño de una estructura de gobierno eficiente.

Existen tres preguntas que esta investigación intenta responder: la primera está relacionada a la importancia que las organizaciones políticas, tales como el Poder Ejecutivo, tienen para la sostenibilidad de cualquier cambio institucional económico, es decir, el problema de *compromiso creíble* está en juego en cualquier reforma económica.

La segunda está relacionada al tema de los incentivos ó desincentivos asociados a la preferencia ó rechazo que las OGs muestran para reformar la estructura gubernamental debido al cambio institucional.

Nuestra hipótesis es que i) la estructura de gobierno de las OGs responde principalmente a satisfacer objetivos políticos de la administración en el poder, antes que responder objetivos económicos; y ii) las reglas en mercados políticos específicos dan forma a la estructura de gobierno.

La tercera pregunta es, qué rol juega en el diseño de los programas de "Reforma del Estado" las organizaciones multilaterales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Puesto de otra manera, es acaso posible que los organismos multilaterales contribuyan a la centralización o descentralización de un país indirectamente a través de las condiciones envueltas en los distintos proyectos ofrecidos a los gobiernos.

Puesto que dichas condiciones no son siempre consistentes entre los distintos proyectos de las OMs (Organizaciones multilaterales), este hecho proporciona un conjunto de señales confusas a los gobiernos receptores, y de esta manera el logro de una reforma eficiente de la estructura de gobierno es aún más difícil.

Puesto que estamos interesados en analizar qué factores explican la estructura de gobierno de las organizaciones públicas, y en distinguir factores de aquellos que provienen de los mercados políticos de aquellos cuyo origen es puramente económico, nuestra aproximación conceptual nos ayudará a responder una pregunta normativa: ¿cómo se puede diseñar un mejor arreglo contractual para organizaciones públicas, y como dicho arreglo contractual

puede ser sostenible o superior a los arreglos convencionales asociados a los programas de reforma del estado convencionales?

La organización de este artículo será de la siguiente manera: primero, analizaremos el rol que las organizaciones públicas tales como las OGs juegan en la sostenibilidad del cambio institucional, y finalmente en la creación de la riqueza.

Segundo, discutiremos como la teoría analiza este problema en el caso de empresas privadas; luego, discutiremos el rol que la jerarquía juega en las organizaciones públicas⁸.

Tercero, analizaremos algunas características que distinguen a los regímenes presidenciales de los parlamentarios y sus potenciales efectos en la organización de los gobiernos.

Por último, presentamos conclusiones concernientes al esquema metodológico de análisis de los costos de transacción que configuran una determinada organización del Poder Ejecutivo.

2. CAMBIO INSTITUCIONAL, DESEMPEÑO ECONOMICO, Y EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

North (1990a) define **instituciones** como las reglas formales e informales que limitan el comportamiento y dan forma a la interacción humana. Puesto que el interés primordial de North es entender los diferenciales en desempeño económico de las distintas sociedades, North establece un marco teórico que permita la comprensión de tal diferencial en el desempeño en dichas sociedades a pesar de haber adoptado *el mismo conjunto de reglas formales*.

En la perspectiva de North, existe una diferencia fundamental entre instituciones y **organizaciones**; las primeras son las limitaciones o restriccio-

8. Miller (1992) discute el rol que cumplen las jerarquías en la organización de las empresas privadas. Su principal argumento es que a través de la jerarquía, las firmas se organizan de una manera más efectiva para hacer frente a la combinación de problemas informacionales ex ante y ex post.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

nes que los agentes económicos enfrentan; mientras que las segundas definen a los jugadores que buscan optimizar una cierta función objetivo.

El escenario de North está caracterizado fundamentalmente por información asimétrica e incompleta. El caso de información perfecta modelado por economistas neoclásicos es irrelevante para North y sus seguidores, ya que en este tipo de escenario, la **historia es irrelevante**, y las diferencias observadas en el desempeño económico constituyen un problema técnico. Irónicamente, en este contexto la aproximación metodológica de la economía pierde su poder como ciencia y se convierte en una simple técnica⁹.

En esta sección, presentaremos algunos argumentos que muestran como la interacción entre una organización política, como es el gobierno, y organizaciones privadas influyen, a través de sus diversas estrategias, en el nivel de los costos de transacción, y por lo tanto en el desempeño económico.

2.1 Efectos económicos de las reglas formales e informales

Las diferencias entre las reglas formales e informales son muy importantes para entender como las instituciones afectan el desempeño económico. Las reglas informales son códigos y normas de conducta que permiten a las sociedades resolver u obtener el equilibrio, especialmente en caso de situaciones que involucran más de una posible solución.

Más aún, debido a que las instituciones informales son acuerdos implícitos entre jugadores, estas instituciones no requieren de organizaciones que hagan cumplir tales acuerdos. Por lo tanto, existe una ventaja compara-

9. En el sentido que muchos de los problemas económicos aparentemente similares puedan ser limitados a la aplicación de una fórmula matemática. Un ejemplo de esta aproximación es el caso de la modernización de economías rurales en los países en desarrollo estancados en los sesenta. Se observó que estas economías carecían de capital, y en general, eran pobres. La presunción era que estas economías desarrollarían al tener mayor acceso a los mercados de capital. La política general seguida mundialmente, especialmente por los OMs y donantes en general, era suministrar los recursos financieros para fomentar la modernización de estas economías rurales. Sin embargo, los resultados han sido limitados dada la cantidad de recursos financieros movilizados.

tiva de las reglas informales respecto a sus contrapartes formales en lo que concierne a la reducción de costos de transacción¹⁰.

Sin embargo, la ventaja relativa de las reglas informales, con respecto a las formales, disminuye a medida que aumenta el nivel de transacciones. La razón es que al aumentar el nivel de actividad económica se involucran más jugadores, y muchos de ellos podrían no conocer aquellas “reglas especiales”.

Por lo tanto, debido a que el crecimiento de la actividad económica involucra nuevos jugadores, entonces es en el mejor interés de los jugadores (organizaciones económicas) desarrollar instituciones formales que hagan posible mantener juegos repetidos que promuevan el crecimiento económico.

Podemos mostrar esta diferencia entre instituciones formales e informales observando distintas funciones de costos. De hecho, podemos postular que existe una relación inversa entre el costo marginal de las instituciones formales y el nivel de las transacciones, y una relación positiva entre el costo marginal de las instituciones informales y el nivel de transacciones económicas¹¹.

En la Figura 1, observamos dos curvas (AEC y A'E'C') que muestran el uso de “tecnologías” diferentes en dos economías distintas que realizan sus respectivas transacciones económicas.

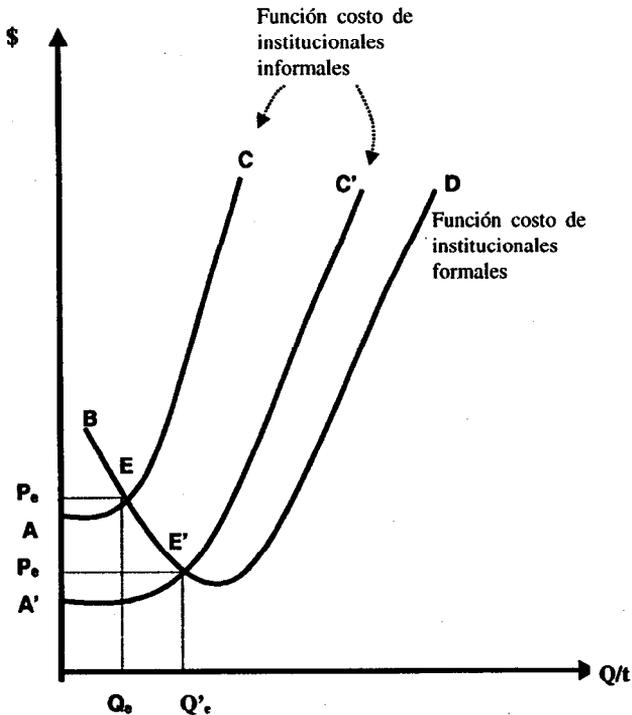
-
10. Apliquemos esta idea de superioridad de las reglas informales respecto a los formales en el caso de un hecho político. Por ejemplo, ¿Cuáles son los motivos para acusar a un presidente? Básicamente, se pueden obtener dos diferentes respuestas si comparamos, el sistema parlamentario Inglés, y el régimen presidencial Americano. Supongamos que el Presidente (o un Primer Ministro) ha estado envuelto en una relación adultera, y este hecho han sido expuesto a través de los medios de comunicación. En Inglaterra, en menos de 24 horas, el Primer Ministro renuncia, y un nuevo gobierno asume el poder; mientras que, en los Estados Unidos, si el Presidente niega tales acusaciones, habrá una investigación, y luego un proceso político en el cual se decidirá si el presidente es acusado o no. El resultado general será un proceso mucho más costoso en el sistema que se respalda casi por completo en reglas formales.
 11. La idea detrás de este postulado es similar a la curva U inversa entre el crecimiento económico y el número de abogados, discutido en Magee (1993): después de un cierto nivel de crecimiento económico, la contribución marginal de los abogados es negativa. Aquí, el costo marginal de las instituciones formales para un cierto nivel de transacciones económicas disminuye el costo de transacción, y después de un cierto nivel de transacciones económicas, el costo marginal aumenta. Bajo el supuesto de retornos constantes a escala, la relación encontrada en Magee (1993) es lo opuesto a lo que postulamos en la Figura 1.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

También se muestra, en la misma figura, la curva BEE'D que representa una función de costo para las instituciones formales; como se puede observar, para un cierto nivel de transacciones económicas, el uso de instituciones formales es superior comparado al informal.

Suponiendo que AEC y BEE'D son, respectivamente, las funciones de costo formal e informal para cierta economía, podemos predecir que E es el

FIGURA 1
REGLAS FORMALES E INFORMALES Y SUS COSTOS DE TRANSACCIÓN



punto de equilibrio en Q_e , en el cual ambas instituciones son comparativamente costo eficiente¹².

Una interrogante acerca de este esquema, es que al parecer no existe ningún rol para las instituciones formales en las sociedades con transacciones económicas comparativamente más grandes, es decir, mayor que Q_e en la Figura 1.

Un resultado que emerge de este simple esquema¹³, es que las instituciones informales aún podrían tener un rol. Podemos argumentar que la función de costo marginal podría ser AED para una economía, y A'E'D para otra.

Sin embargo, la interacción entre las instituciones formales e informales es mucho más compleja de lo que puede ser visto con este simple esquema. Metodológicamente, una mejor aproximación es usar un modelo dinámico en el cual los procesos de aprendizaje pueden ser delineados, y ver como estos procesos afectan el costo relativo de ambas instituciones, formal e informal; y en última instancia el desempeño económico de toda la economía.

Otra pregunta que surge de este esquema, es la cuestión de si un país está o no en mejores condiciones de adaptar o adquirir instituciones formales independientemente de su nivel de desarrollo económico.

En otras palabras, debido a que las interacciones entre las instituciones formales e informales son específicas para cada país, las recomendaciones de política acerca de las reformas institucionales del mercado mundial no producen resultados comparativos entre países¹⁴.

12. Véase Magee (1993) para una discusión del rol que los abogados juegan en el crecimiento económico. El autor encontró que el sistema legal Americano se lleva 10 por ciento y añade 30 por ciento al PBI; también encontró que existe 40 por ciento más abogados que el número óptimo, y que la participación de los abogados en la política de EE.UU. mejoran sus intereses a costa de la economía de EE.UU.

13. Que tiene como principales limitaciones ser estático y de equilibrio parcial.

14. Aquí una cita de Greif (1994) es pertinente,

...La visión de las instituciones desarrolladas en este documento, señala porque es engañoso esperar que una organización benéfica de una sociedad dé los mismos resultados

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Recientemente, estudiosos como Avner Greif, dentro del marco de una amplia agenda de investigación en la nueva economía institucional, propone la construcción de modelos de teoría de juegos que se ocupa del efecto de antecedentes culturales diversos en la organización de la sociedad para resolver un problema similar: el comercio.

El argumento clave señalado por Greif (1994)¹⁵, es que el crecimiento económico no sólo está en función de dotaciones, tecnologías, o preferencias; él arguye que es un proceso complejo, en el cual **la manera como las sociedades están organizadas juega un papel importante en el crecimiento económico a largo plazo.**

Por lo tanto, tenemos que fijarnos en el rol que juegan las organizaciones públicas, tales como el Poder Ejecutivo, en la economía a través de su efecto sobre el nivel de los costos de transacción. Los medios que estas organizaciones usan para impactar la economía, son básicamente a través de la interacción existente entre las instituciones formales e informales.

La estructura de gobierno de las organizaciones públicas influye en la producción de instituciones formales, y su cultura corporativa influye en la construcción de instituciones informales. Por lo tanto, la importancia de las organizaciones públicas se extiende mucho más allá de la mera privatización de empresas estatales.

Las organizaciones públicas son uno de los elementos claves en cualquier cambio institucional, y por lo tanto, es importante entender los factores fundamentales que explican los mecanismos de sus estructuras de gobierno, y por lo tanto, la racionalidad de sus reglas, y de sus desempeños económicos.

en otra. El efecto sobre las organizaciones es una función de su impacto sobre las reglas del juego y las creencias culturales de la sociedad dentro de este juego está encajado. Para analizar a las instituciones económicas y políticas y el impacto de las modificaciones organizacionales se requiere la evaluación del desarrollo histórico y las implicancias de las creencias culturales relacionadas...

15. Diferencias en las vías de desarrollo pueden ser explicadas por diferencias culturales según la manera como las sociedades organizan sus actividades económicas.

2.2. *Instituciones como fuente de riqueza*

La conexión entre instituciones y riqueza se respalda en la definición de los derechos de propiedad (Eggertsson, 1996). Si aquellos derechos son reconocidos y cumplidos a la perfección por otros miembros de la sociedad, organizaciones (económicas), entonces dedicarán más recursos a actividades que fomenten la riqueza.

El diseño y cumplimiento obligatorio de los derechos de propiedad son determinados por el conjunto de reglas formales e informales, y es el Estado la principal fuente para la preservación, y perfección de tales derechos de propiedad.

Existen dos maneras en la cual el Estado hace cumplir los derechos de propiedad: la primera es proporcionando seguridad contra amenazas internas o externas; y la segunda es proporcionando solución a conflictos de contratos entre ciudadanos y organizaciones (pública y privada), y contratos entre organizaciones (privada o pública).

Por consiguiente, las sociedades establecen reglas de tal manera que impiden que el estado sea parcializado o capturado por uno o un grupo de organizaciones políticas. Una forma es establecer una organización independiente que monitoree y limite las acciones del Estado contra los ciudadanos, tal organización es el "Poder Judicial".

El cumplimiento de los derechos de propiedad¹⁶ tiene un efecto económico. Si el Estado es organizado de tal manera que no brinde seguridad a un costo comparable a otros países o comparado a organizaciones privadas domésticas; entonces las organizaciones económicas asignarán recursos para proteger sus activos o migrarán a otros países¹⁷.

16. El cumplimiento obligatorio es uno de los aspectos del control externo de los derechos de propiedad que los agentes económicos poseen y se limitan a observar. El control externo es suministrado, básicamente, por el Estado.

17. Véase el New York Times, Diciembre 1 de 1998, un reportaje acerca del uso masivo de guardaespaldas (cerca de 200,000) en México contratados mayormente por políticos y empresarios. La incapacidad del estado mexicano de brindar seguridad personal a costos

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Si el cumplimiento obligatorio de los contratos es sesgado o ineficiente, las organizaciones económicas invertirán menos ya que ellas asignarán parte de sus recursos productivos al control interno de sus activos.

La cuestión de que tan importante es el Estado en desarrollar reglas informales es comprobada por la importancia de los medios de comunicación. El uso generalizado de los medios de comunicación por alcanzar un mayor número de gente para convencerlos de seguir ciertas acciones, indica que desarrollar un acuerdo basado en ciertos entendimientos puede ser mucho más eficiente que las instituciones formales, las cuales en la mayoría de los casos podrían ser no factibles¹⁸.

2.3. *La dinámica del cambio institucional*

Para ver como las OGs como parte de las organizaciones políticas pueden influir en la dinámica del cambio institucional, desarrollaremos un diagrama¹⁹ utilizado en Eggertsson (1996) para mostrar con más detalle el rol de las OGs en la economía, el cual va más allá de lo convencionalmente aceptado, y por lo tanto enfatiza la importancia de nuestra investigación.

Supongamos que exista una presión política por cambiar ciertos aspectos de la política económica promovido por un gobierno, y asumamos que

comparables es la razón del uso extensivo de guardaespaldas. Sin embargo, si bien el uso de guardaespaldas resuelve el problema de ciertos sectores, la generalización de estos arreglos es percibida como una solución ineficiente para el país, debido a que la justicia es privatizada, y cuestiones como la asunción de responsabilidades de estos policías privados aparecen.

18. ¿Que tan efectivo puede ser el gobierno al usar los medios de comunicación para sugerir ciertas acciones? Definitivamente, la respuesta es "depende". Hay varios reportajes que insinúan que la campaña promocionada por la ex primera dama, Nancy Reagan, contra el uso de drogas en adolescentes logró resultados positivos. Normalmente, los gobiernos son algo exitosos en campañas que buscan la defensa de los intereses nacionales, pero no lo son cuando atañen a derechos privados tales como la procreación, la cual podría causar externalidades positivas o negativas (dependiendo del país, por ejemplo, China y Suecia).

19. Véase Figura 3 en Eggertsson (1996).

esta presión política es conducida a través de organizaciones políticas usando los mercados políticos²⁰, para cambiar ciertas instituciones económicas.

Las instituciones económicas cambiantes crearán ganadores y perdedores, y un nuevo equilibrio económico, el cual a la vez presionará sobre las organizaciones políticas para mantener el cambio institucional o revertirlo.

Hasta este punto, nuestra historia no contiene ningún elemento diferente con la historia de Eggertsson. La diferencia surge cuando notamos en el argumento de Eggertsson la ausencia de organizaciones políticas y también de las instituciones políticas. Este punto es crucial ya que cualquier cambio institucional permanente, tienen que ser validado por transacciones a un nivel político.

La otra distinción importante se refiere a la definición de las organizaciones políticas. Es necesario distinguir entre *organizaciones gubernamentales*, *partidos políticos* y *grupos de interés*; aún más, tenemos que distinguir entre organizaciones gubernamentales tales como el Poder Ejecutivo (PE), el Poder Legislativo y el Poder Judicial²¹.

El PE y el Poder Legislativo influyen *directamente* en el cambio institucional; y ambos representan las preferencias políticas de un país en particular. Por el contrario, los partidos políticos o grupos de interés repre-

-
20. Sean gobiernos democráticamente elegido o dictaduras. Este último podría ser una elección controversial pero para cualquier gobierno no democrático que sobreviva en el largo plazo, debería ser capaz de legitimarse usando canales políticos existentes o creando sus propias reglas políticas. Casos como el de Paraguay bajo el gobierno de Stroessner, Filipinas con Marcos, Indonesia con Suhkarto, y Chile con Pinochet muestran que tales gobiernos son políticamente viables sin afectar el desempeño económico. Para mayores detalles sobre el rol que cumple la democracia (dictadura) en la actividad económica, véase Przeworski y Limongi (1993), y Przeworski, Alvarez, Cheihub y Limongi (1996).
 21. Alston (1996, pp. 26-27) señala lo siguiente: ...el cambio institucional puede ser pensado como el resultado de las fuerzas de la oferta y la demanda en una sociedad. Podemos pensar en demandantes como los votantes y los ofertantes como el gobierno...La racionalidad para usar los términos demanda y oferta es que las instituciones formales surgen a través de procesos políticos. Es decir, las leyes son legisladas, promulgadas o decretadas a través de entidades del gobierno... Surgen a través de procesos políticos. Es decir las leyes son legisladas, promulgadas o decretadas.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

sentan intereses particulares, los cuales pueden afectar *indirectamente* al cambio institucional.

Se debe analizar si existe un equilibrio en el poder de negociación entre organizaciones políticas tales como el Poder Ejecutivo y Legislativo. Un supuesto importante en nuestra investigación es que el PE es la más importante OG en la producción de instituciones formales.

Existe también el tema del efecto del régimen político predominante; presidencialista o parlamentarismo²², sobre la manera en que el Estado es organizado; y por lo tanto, tal característica política tiene un efecto directo sobre como el cambio institucional será procesado²³, y que tan efectivo podría ser el cumplimiento obligatorio de las instituciones.

Tomando en cuenta estos aspectos arriba descritos, la dinámica del cambio institucional es mostrado en la Figura 2. Inicialmente, hay un cambio institucional exógeno que es internalizado por las organizaciones económicas (flecha A). Este cambio exógeno luego genera un nuevo equilibrio económico (flecha B), y este nuevo resultado económico (flecha C) retroalimenta las organizaciones económicas con sus respectivos ganadores y perdedores, quienes posteriormente presionarán a las organizaciones políticas existentes (flecha D).

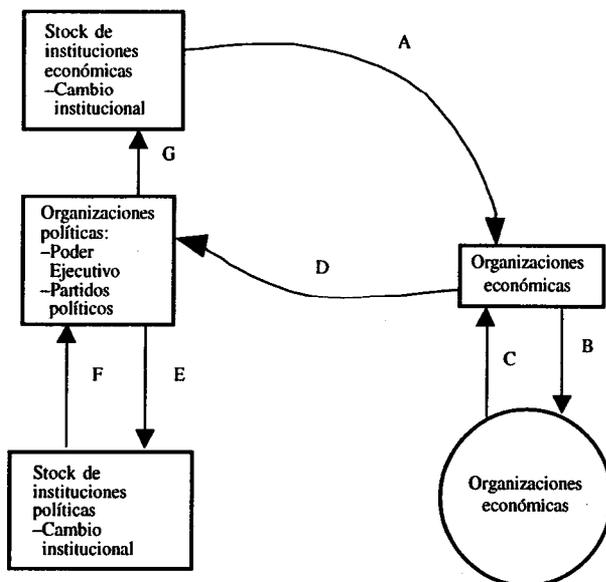
Hasta aquí, no hay diferencia con el caso examinado en Eggertsson (1996). Ahora, postulamos que para distinguir los efectos de corto y largo plazo (o efectos permanentes o transitorios a la Friedman) del cambio

22. Más adelante, se mostrará que definir regímenes políticos es muy difícil debido a todos los factores calificados para definirlo no son presentados consistentemente por un período importante, ya que los países observan cambios en sus regímenes políticos en varias etapas de su historia.

23. Dense cuenta que no estamos interesados en discutir si ciertos regímenes políticos son beneficiosos en adoptar o liderar hacia un cambio institucional específico. Indudablemente, esta es una agenda de investigación válida, pero en el campo de política. Nuestra preocupación aquí es analizar como las variables políticas (es decir, el régimen político) afectan la estructura de gobierno o la manera como las organizaciones públicas manejan sus actividades, y como tal estructura afecta finalmente el desempeño económico. Metodológicamente, consideramos el cambio institucional como una variable exógena que es consistente con el objetivo de nuestro proyecto de investigación: analizar las condiciones bajo las cuales un cambio institucional discontinuo puede funcionar.

institucional, el sistema político debería cambiar las instituciones políticas (flecha E). Este a su vez creará un nuevo equilibrio político (flecha F).

FIGURA 2
EFFECTOS DE UN CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL LARGO PLAZO



En consecuencia, la vía para la *sostenibilidad* de un cambio institucional exógeno es complementado con nuevas políticas económicas que refuerzan o debilitan el cambio institucional inicial (flecha G).

El rol que las OMs podrían jugar en la sostenibilidad de cambios institucionales exógenos podría ser mostrado con el diseño de un contrato de incentivos para algunas organizaciones políticas que los lleve a crear nuevas condiciones políticas.

La practica usual de las OMs para llevar a cabo reformas en el sector público ha sido ofrecer recursos financieros para modernizar algunas organizaciones políticas, como por ejemplo, el Poder Ejecutivo o el Sistema Judicial, **sin ninguna condicionalidad** por el lado político.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

En otras palabras, las OMs pierden de vista la dinámica que sigue de las flechas E y F; ellas no diseñan un contrato eficiente que conduzca a las organizaciones políticas a reformar su sistema político. Como consecuencia de esto, la mayoría de los cambios institucionales económicos pueden ser revertidos.

Aclaremos este esquema para ver el rol que las organizaciones políticas juegan en la sostenibilidad del cambio institucional²⁴. Con este propósito, usaremos la idea de oferta y demanda del cambio institucional.

El precio del cambio institucional es el costo de transacción que las organizaciones públicas (es decir, el gobierno) incurren en dictar y sancionar ciertas regulaciones involucradas en el cambio institucional formal. En el caso de los demandantes, el precio del cambio institucional es el costo que ellos tendrán que pagar²⁵.

El esquema oferta-demanda para el cambio institucional es un esquema muy utilizado en el análisis de equilibrio parcial. En la figura 3, analizamos el costo de las regulaciones en un mercado en particular. Asumamos que existen ciertos grupos interesados en conseguir ciertas regulaciones.

Las preferencias por ciertas regulaciones son expresadas en la curva de demanda (D_1) la cual indica el conjunto (locus) de puntos de regulación y costo de transacción óptimo²⁶ preferidos por los demandantes. En otras palabras, los demandantes prefieren las regulaciones; suponiendo que estas están directamente relacionadas a la mayor actividad económica con costos más bajos²⁷.

-
24. Alston (1996) utiliza el esquema de la oferta y demanda clásica para analizar las causas del cambio institucional. Alston, sin embargo, no desarrolló este esquema detalladamente.
 25. Hay un efecto directo e indirecto sobre todo el conjunto de los derechos de propiedad y en consecuencia, en sus costos de control externo e interno.
 26. La gente no pide ciertas regulaciones per se, si no que piden aquellas regulaciones que los conduzcan a un mayor bienestar.
 27. Inicialmente, suponemos que estos grupos quieren más protección para competir con las importaciones. Desde ese punto de vista, esta protección significa más producción (empleo) en ese mercado *particular*, y que además estén dispuestos a pagar un cierto precio (impuesto) para esa regulación.

En el otro lado del mercado está la oferta, que indica el locus de regulación y costo de transacción. La pendiente de la curva indica, que tan eficiente es el gobierno en la aplicación, supervisión y cumplimiento obligatorio de la regulación para ese mercado²⁸.

La eficiencia²⁹ es indicada por el efecto en las cantidades –monto de transacciones- comparado al costo de esas transacciones. Un oferta más inclinada indicará que las regulaciones son muy costosas con un efecto insignificante en la actividad económica.

El resultado que se desprende de este simple esquema, es que en el caso de un cambio institucional exógeno, la estática comparativa indica que el efecto total del cambio institucional dependerá básicamente de la eficiencia que las OGs muestren al reducir el nivel de costo de transacción en la economía, y por consiguiente, aumente el nivel de actividad económica, es decir, el número de las transacciones.

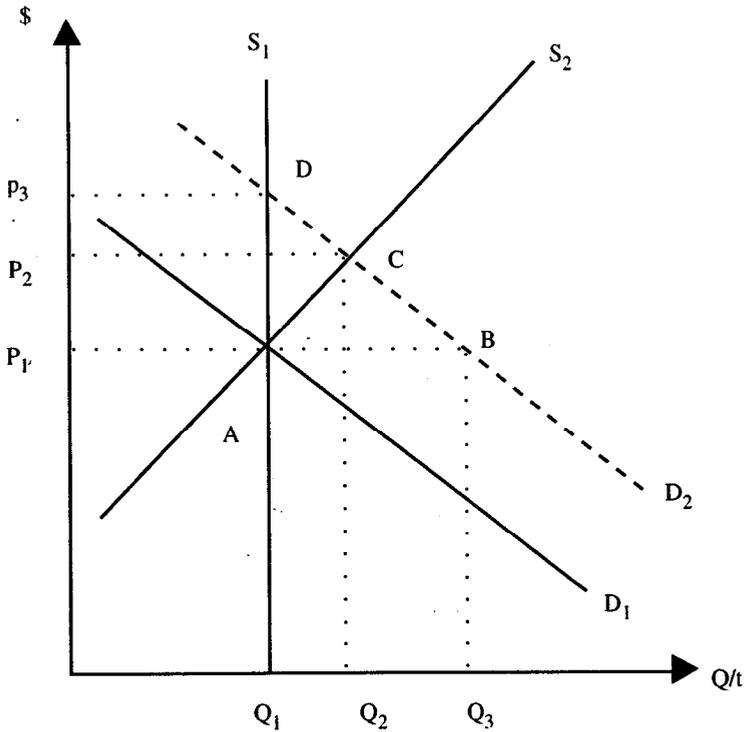
Sin duda, este esquema es útil para el análisis de la estática comparativa, y del análisis parcial. Para evaluar el efecto total, necesitamos un esquema de equilibrio general³⁰, e incorporar procesos de aprendizaje que enriquecerá a la extensión de nuestras respuestas y no la manipulación del modelo.

Inicialmente, asumimos que en este particular mercado existe un equilibrio (A) con costo de transacción P_1 , y un nivel de transacciones Q_1 . Ahora, asumimos que hay un cambio exógeno en la demanda del cambio institucional, ceteris paribus, se produce un incremento en el costo de transacción y el nivel de actividad.

La dinámica del cambio institucional puede verse como sigue: D_1 se traslada hacia arriba hasta D_2 ; inicialmente, hay un exceso de demanda con

-
28. Aquí, estamos asumiendo que el gobierno involucra el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial los cuales afectan la aplicación, monitoreo y cumplimiento obligatorio de las instituciones.
 29. Notar que estas regulaciones o el costo que se incurre por el cambio institucional en un mercado particular tendrían un efecto en el resto de mercados.
 30. Sin duda, este tipo de esquema es desarrollado en algunos estudios, tales como aquellos desarrollados en Eggertsson (1996) y Eggertsson (1994).

FIGURA 3
OFERTA Y DEMANDA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL



precio P_1 ($Q_3 \geq Q_1$). Debido a que estamos asumiendo una oferta inelástica para el cambio institucional, el costo de transacción aumenta hasta que el exceso de demanda se equilibre al nivel inicial del monto transacciones (Q_1) pero con un costo de transacción más alto ($P_2 \geq P_1$).

Los resultados serán diferentes, sí la pendiente de la oferta del cambio institucional es creciente, el cual indica que los costos de aplicar, monitorear y hacer cumplir las regulaciones puede parcialmente mejorar la riqueza. En la figura 3, S_2 indica que el costo del cambio institucional tiene efecto sobre el precio y la cantidad, por lo tanto, se logra un nuevo equilibrio en el punto C con costo de transacción P_3 y un nivel de transacciones Q_2 .

Los resultados del análisis de las Figuras 2 y 3 muestran que para conseguir efectos permanentes y aumento de la riqueza, debe haber un cambio organizacional en las OGs.

Por lo tanto, identificar los determinantes de la pendiente de la oferta del cambio institucional es uno de los propósitos de esta investigación, así como también identificar el rol que las OMs juegan al adoptar eficazmente la reforma de estas organizaciones.

Finalmente, la cuestión de que tan efectivo es el Poder Ejecutivo³¹ está relacionado a la investigación interesada en encontrar las condiciones necesarias para hacer que predomine el cambio institucional. Nuestra opinión es que la única manera que un cambio institucional generalizado predomine es teniendo un gobierno más eficiente.

¿Qué factores influyen en la eficiencia de los gobiernos? Pensamos que para obtener una respuesta apropiada, tenemos que mirar dentro de los mercados políticos para explicar algunas diferencias observadas en la estructura gubernamental mundial; pero primero, discutiremos algunos temas que consideran el enfoque de los costos de transacción, adecuada para explicar la aparente ineficiencia de los gobiernos.

3. COSTO DE TRANSACCIÓN ECONOMICA Y ORGANIZACIONES PUBLICAS

Horn (1995, pp. 1) señala:

Considerable crítica académica y popular es dirigida a la manera cómo la administración pública está organizada y opera. Muchos afirman que, el sector público carece de incentivos para desempeñarse eficazmente y que existe una ausencia alarmante de asunción responsabilidades de parte de los administradores hacia los representantes electos, a quienes se supone

31. Aquí estamos reduciendo a todo el conjunto del gobierno como solamente el Poder Ejecutivo, en general; a menos que se especifique de otra manera, el Poder Ejecutivo puede incluir todas las OGs.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

tienen que servir. Dada estas percepciones, es una verdadera paradoja encontrar que los arreglos administrativos que establecen los incentivos, responsabilidades y sanciones para los administradores son tan comunes y tan persistentes... si estos arreglos son tan malos, ¿por qué los encontramos en tantas jurisdicciones y porque han persistido por tanto tiempo?

Existen dos maneras de responder tal pregunta. Primero, la ineficacia observada en las organizaciones públicas puede responder, como se mencionó antes, a una definición diferente de los derechos de propiedad —con respecto al sector privado— los que finalmente determinan quien es el dueño final, y por lo tanto, quien controla los retornos residuales³².

La respuesta de Horn, es que estos arreglos “locos” en el servicio civil³³ pueden ser explicados por el enfoque de los costos de transacción: la manera cómo las organizaciones públicas son configuradas responde a los problemas de transacción que lo legisladores enfrentan, especialmente los problemas de agencia y de compromiso.

Como Horn (1995) señala posteriormente,

...Al reconocer el problema de la agencia, la legislación promulgada buscará acuerdos que promuevan la selección de los administradores, que tengan incentivos de administrar la legislación en la manera que la legislación decretada intenta. Al reconocer el problema del compromiso, la legislación promulgada querrá arreglos administrativos, que limitan todo explícitamente, para lo cual la legislación puede controlar los resultados administrativos...

Un problema de este enfoque es que el problema de la burocracia, es explicado solamente en términos del modelo Principal-Agente; para explicar los arreglos contractuales que los Principales, tales como los políticos, utili-

32. Milgron y Roberts (1992).

33. Un aspecto que defina la estructura de gobierno de las organizaciones públicas.

zan para inducir a los Agentes, tales como el servicio civil, a que lleven a cabo tareas que son exigidas por los políticos.

En consecuencia, lo que importa es analizar cómo los arreglos contractuales entre las relaciones de agencia de segundo nivel se explica por las relaciones de agencia de primer nivel, es decir, los votantes (el principal), y los políticos (los agentes).

Un tema relacionado a esta relación de agencia de primer nivel tiene que ver con la manera como funcionan los derechos de propiedad en organizaciones públicas. El ámbito de tales derechos puede variar sin ninguna participación directa de los propietarios (todo el país); y esa es la principal diferencia observada en los mercados políticos con respecto a los mercados económicos privados.

Las características peculiares de los mercados políticos llevan también a arreglos particulares, distintos a los de los mercados típicos, que hacen posible la existencia de las transacciones en tales mercados; mientras que en el sector privado, si un grupo de propietarios trata de modificar los derechos de los otros, éstos pueden vender sus mercancías, y en consecuencia transferir sus derechos a otras partes: la transferencia de los derechos de propiedad no tiene ningún efecto real.

En el caso de los derechos de propiedad públicos, la posibilidad de transferencia no existe, ya que la transferencia de los derechos de propiedad no pueden ser realizados voluntariamente, tampoco los derechos políticos fundamentales como la ciudadanía puede ser transferida económicamente³⁴.

El segundo problema que las organizaciones públicas enfrentan, es que sus objetivos, en las mayorías de los casos, no están claramente definidos, y

34. En realidad, puede ser transferido pero a un costo muy alto, el cual hace que sea económicamente imposible. Las condiciones de entrada-salida en el mercado para los ciudadanos pueden variar entre países: por ejemplo, el hecho de tener o no el derecho de permanecer en los EE.UU es una opción que se puede lograr a través de un permiso logalizado de permanencia, que puede costar medio millón de dólares, o participando en el sorteo de visas con una baja probabilidad de obtener tal visa. Por el contrario, el obtener una visa de un país de bajos ingresos, puede ser relativamente menos costoso.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

aun cuando lo estuvieran, estos se traducen en un conjunto de objetivos inconsistentes³⁵.

Más aún, estos objetivos son revelados a través de las contiendas políticas, donde en la mayoría de los casos, los proyectos son ordenados por criterios distribucionales antes que por criterios de asignación eficiente.

A pesar de los problemas descritos arriba, creemos que existe una manera de analizar el desempeño de las organizaciones públicas al establecer un punto de referencia mundial, en el cual las variables políticas deben ser orientadas a tener en cuenta:

- Régimen político: presidencial o parlamentario.
- Rol del Poder Ejecutivo en la producción de leyes (reglas formales), y
- Reglas electorales, es decir, aquellas reglas que gobiernan la elección de las organizaciones públicas por sus electores: mediante un proceso electoral único distrital o uno multi-distrital.

Además de los factores políticos, tenemos que diseñar un esquema en el cual tanto las variables económicas y políticas interactúen de tal manera, que configuren el conjunto de incentivos que las OGs enfrentan. De otra manera, cualquier implicancia política derivada de los modelos típicos Principal-Agente es inútil³⁶.

35. Además, existe un problema adicional de definir los resultados (productos) que el sector público debería ofrecer.

36. La mayoría de los propuestas promovidos por el Banco Mundial de reformar el estado, por ejemplo, en los países de América Latina, han seguido la estructura marcada por la experiencia inglesa o neozelandesa a inicios de los ochenta pero sin ninguna referencia explícita del rol de las variables políticas en el desempeño de los gobiernos, dejando la impresión de que tal experiencia puede ser aplicada a nivel mundial. De igual manera, el Banco Mundial está aplicando la experiencia de Nueva Zelandia para reformarse a si mismo creando mercados internos.

3.1. *La naturaleza de los costos de transacción y la estructura de gobierno del sector público*

El sector público se organiza de manera diferente a nivel mundial y está diferencia, *ceteris paribus*, responde a sus respectivos mercados políticos internos. Estas idiosincrasias políticas proveerán, mejores o peores instrumentos a los gobernantes de las organizaciones publicas para hacer frente a los problemas de riesgo moral y selección adversa, y también mejores o peores instrumentos para definir los objetivos y resultados del sector público.

La manera como estos acuerdos políticos pueden influir en la organización del sector público es un tema que trataremos en la siguiente sección, pero un aspecto que predomina en la estructura de gobierno de las organizaciones públicas es su dependencia en las **jerarquías**.

La pregunta inmediata es ¿porque es así? Para responder esta pregunta utilizaremos el enfoque de los costos de transacción de manera similar a como Williamson (1985) y Williamson y Winter (1993) utilizaron dicho enfoque para explicar la integración vertical, observada en empresas privadas.

Williamson (1985) y Williamson y Winter (1993) señalan que existen básicamente tres factores que explican la integración observada en las empresas. Primero, la frecuencia de transacciones; segundo, el nivel de especificidad de los activos; y tercero, el grado de incertidumbre de las transacciones.

La frecuencia de las transacciones se refiere al aspecto dimensional de las transacciones. ¿Cuántas veces es transado un bien (servicio) específico? ¿Una vez, dos veces al año? Este aspecto es importante para el diseño de la estructura de gobierno, ya que si las transacciones ocurren esporádicamente, entonces es suficiente tener una estructura de gobierno para propósitos más generales que específicos.

La naturaleza de los activos se refiere al nivel de especificidad del activo. Una transacción es activo específico si uno o ambos lados de la transacción están ligados unos a otros³⁷. Esta característica es muy importan-

37. Dos ejemplos de especificidad de activos: el primero está relacionado al entrelazamiento observado en el comercio mundial de armas. Usualmente, países importadores consiguen armas, piezas, y provisiones de la misma fuente. La razón es que muchas de las armas

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

te para consideraciones de integración vertical entre empresas si ésta acción coadyuva a una reducción de los costos de transacción.

El grado de incertidumbre de las transacciones se refiere a la incapacidad de predecir todos los estados contingentes de las transacciones, debido a la racionalidad limitada³⁸. En la literatura económica de los costos de transacción, la racionalidad limitada está relacionada con la conducta oportunista, en el sentido que los agentes pueden estar interesados en su propio bienestar con astucia.

Combinando estos tres factores es posible explicar porque las transacciones ocurren dentro de un arreglo institucional distinto al mercado, y porqué las empresas buscan la integración vertical como una manera de reducir los costos de transacción.

Similarmente, el concesionario del sector público enfrenta incertidumbres, en la distribución de bienes (servicios) públicos, y puesto que su éxito³⁹ en tal distribución depende a que tan bien organizado está el sector público; por consiguiente, la estructura de gobierno para el sector público tiende a estar organizado en jerarquías.

son tecnológicamente específicas, y en algunos casos, solo un puñado de países (por ejemplo, Israel y Egipto) tienen permiso de EE.UU para ofrecer equipos avanzados a países que cumplen con ciertas condiciones. El segundo ejemplo está ligado a la relación entre los estudiantes de Ph. D. y sus correspondientes universidades. La mayoría de estudiantes graduados eligen universidades debido a ciertas características, tales como, recursos disponibles para la investigación, ciertas áreas de investigación, ciertos profesores, etc. No obstante, algunas o todas estas características pueden diluirse mientras los estudiantes están estudiando; la posibilidad que hubiera alguna compensación monetaria por el quebrantamiento de contrato de parte de las universidades es remota debido a que el número de estudiantes afectados puede ser muy grande pero el costo de tomar acciones legales de manera individual puede ser excesivamente alto. Es también el caso de estudiantes que no pueden abandonar el contrato ya que existen costos hundidos involucrados, es decir, el tiempo que los estudiantes han empleado para tomar su carga lectiva. En este caso, las opciones del estudiante están severamente limitadas por disposiciones de la universidad.

38. El hecho cuando, es costoso para los agentes económicos contemplar cada contingencia que puede surgir en el curso de la transacción.
39. No necesariamente en términos de eficiencia económica.

3.2 Factores económicos que afectan la elección de la estructura de gobierno en el sector público

Supongamos que en una sociedad, exista un conjunto bien definido de bienes y servicios que el Estado debe proveer, y que las preferencias de los votantes y los políticos están perfectamente alineadas; es decir, asumimos que no existe problema de la agencia entre votantes y políticos⁴⁰.

A este nivel de análisis, estamos interesados en averiguar como esta sociedad puede escoger una estructura de gobierno que distribuya los bienes y servicios a bajo costo, para lo cual usaremos el esquema desarrollado en Alston y Gillespie (1989) para clasificar los diferentes tipos de costos de transacción, que afectan la decisión de elegir la estructura de gobierno del sector público.

Aunque, Alston y Gillespie (1989) desarrollaron este esquema para el caso de una empresa privada, consideramos que nos es útil en el sentido que analizaremos la organización del sector público en dos partes distintas: la económica y la política. Esto es, asumimos que básicamente la diferencia entre una organización pública y privada está en el grado de influencia *directa* del mercado político.

Desde el punto de vista económico, no existe mucha diferencia en la manera como organizan sus actividades una organización pública y una privada. Por ejemplo, la educación puede estar a cargo de organizaciones públicas o privadas, lo mismo se puede decir para casos tales como, la salud pública, seguridad social, o seguro médico.

No obstante, aunque existan similitudes, hay diferencias contrastantes que se basan en el rol que juegan ciertas variables o factores de los mercados políticos, y en consecuencia que afectan el mecanismo de coordinación de los recursos en las organizaciones públicas.

40. El único problema dejado de lado es el caso de la selección adversa, podemos elegir funcionarios públicos al azar desde un conjunto de candidatos de una manera similar a como el jurado es elegido. La ventaja de tal procedimiento es la reducción de los costos de transacción para la elección de funcionarios públicos.

3.3 *La aproximación de coordinación de recursos aplicada al caso de las organizaciones públicas*

Alston y Gillespie (1989) establecen un esquema que consiste en separar tres etapas del proceso de producción. Ellos identifican tres factores de producción: capital físico y financiero, capital humano y trabajo intensivo; y el proceso de producción consiste de tres etapas: pre-producción, producción y post-producción.

El propósito de tal esquema, es identificar los costos relevantes que incurren las empresas o el mercado, y por lo tanto, entender como la actividad productiva se desarrolla, sea en un arreglo institucional como es la empresa ó en otro arreglo institucional como es el mercado⁴¹.

Las tres etapas de producción se parecen a las etapas que suceden en cualquier contrato: un número "n" de partes acuerda que "n-1" partes entreguen un bien o servicio específico en cantidad, calidad, y al mismo tiempo la parte restante. La etapa de pre-producción es, cuando ocurre la negociación entre los vendedores y compradores. Después de eso, se da la etapa de la producción, y la post- producción y es ahí, cuando sucede la distribución de bienes y servicios (Alston y Gillespie 1989).

Dense cuenta que puesto que estamos buscando los factores económicos que influyen en la producción de bienes públicos bajo cierto estructura de gobierno, la elección no es entre la estructura publica o privada sino entre la estructura centralizada o descentralizada.

Por lo tanto, para nuestros propósitos las tres etapas de producción corresponden a la provisión de bienes y servicios acordados en el contrato "social"⁴², la producción de esos servicios y la distribución de dichos bienes y servicios⁴³.

41. Como enfatizan los autores, los costos de transacción de contratar dentro y entre empresas no determinan únicamente la estructura de gobierno maximizadora de utilidad sino la suma de los costos de transacción y producción.
42. Normalmente, las Constituciones son consideradas como contratos sociales entre el Estado y sus ciudadanos. El Estado normalmente se compromete a proveer servicios universales tales como seguridad interna y externa, salud pública básica y educación pública, un adecuado entorno macroeconómico, etc. Por consiguiente, la pregunta es cuál es el mecanismo de provisión que utilizan.
43. Sin embargo, se puede argumentar que la elección de la estructura de gobierno de estos bienes y servicios pueden ser hechos bajo una estructura privada de gobierno.

En el caso del sector público, al igual, que en el sector privado, la decisión de usar una estructura específica de gobierno depende de los factores de producción que están disponibles en la economía.

En el caso de las organizaciones privadas, la primera limitación a tomar en cuenta es la disponibilidad relativa del capital financiero, la cual en el caso del sector público incluye el la recaudación fiscal y la disponibilidad relativa de capital financiero; el cual para el caso de los países menos desarrollados tal limitación son los recursos de los mercados internacionales de capital, deuda externa.

3.4 Recursos domésticos y extranjeros

El primer factor de producción de bienes y servicios producidos por el sector público es el capital financiero disponible. Los ingresos fiscales son los recursos que los contribuyentes nacionales contribuyen directa o indirectamente; su cantidad y su disponibilidad dependen del sistema tributario establecido. Mas aún, el capital físico tales como los caminos e irrigaciones, entre otros, también constituyen importante factores de producción.

El acceso a los mercados financieros internacionales como factor de producción, es otro aspecto a tomar en cuenta. Debido a que los países no quiebran, las organizaciones financieras internacionales, en la mayoría de los casos, respaldan a los gobiernos en alguna solicitud de financiamiento a gobiernos de segundo nivel tales como, municipalidades o gobiernos regionales.

Por lo tanto, estos tipos de limitaciones o condiciones, que pueden variar dependiendo del país, deben tomarse en cuenta para organizar la provisión de bienes públicos y también de su cantidad.

El sistema utilizado para conseguir ingresos fiscales, puede ser también una fuente que afecte la estructura de gobierno del sector público. Por ejemplo, la mayoría de las preocupaciones, de las organizaciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), están relacionadas en recomendar a los países la introducción de practicas fiscales solventes.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Una de estas practicas, es desarrollar un sistema presupuestal eficiente que tenga una correcta evaluación del monto exacto de los recursos fiscales y del uso apropiado de estos ingresos. La recomendación habitual para conseguir estos ingresos tales como el sistema presupuestal eficiente es centralizando la recaudación de los recursos fiscales.

El temor es, que habría un caos fiscal⁴⁴ si los gobiernos locales tienen la libertad de generar sus propios recursos. Básicamente, el supuesto detrás de este resultado esperado es que los gobiernos locales se comportan irresponsablemente, ya que con respecto a la responsabilidad fiscal; existe un problema de acción colectiva.

Si los gobiernos locales no pueden establecer sus propias tasas impositivas, no es sorprendente conocer, por lo menos en el caso del Perú, que el PE realice la mayoría del gasto público; por lo tanto, la mayor parte del gasto público es asignado utilizando la estructura de gobierno centralizado tal como el PE.

A este nivel, quizás el tema de la deuda externa es crucial⁴⁵. Teóricamente, debido a que los países no pueden incumplir, los acreedores no pueden apoderarse de los activos de un país deudor. Por ejemplo, en el caso de los países federales tales como Argentina, la mayoría de los problemas de la deuda provienen de la excesiva carga de la deuda proveniente de sus "provincias".

Una vez más como en el caso de los recursos domésticos, las organizaciones financieras tales como el FMI exigen que cualquier deuda concertada con gobiernos de segundo nivel tales como municipalidades deben ser aprobados y respaldados por el gobierno central.

44. El autor, en 1995, durante su permanencia en el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, propuso un proyecto de investigación para estudiar los efectos económicos de imponer un tope a las tasas impositivas de los ingresos de los gobiernos locales. El proyecto fue rechazado por una OG encargada de financiar proyectos de investigación, debido a que se consideró que tocaba temas políticos delicados.

45. Más adelante discutiremos el rol que las OMs juegan en la adopción de ciertas estructuras de gobierno publicas.

Por lo tanto, el gobierno central intentará organizar el sector público para obtener recursos fiscales, y gastar esos recursos usando una estructura de gobierno centralizada. Por consiguiente, este primer factor puede ser percibido como una limitación en la elección de la estructura de gobierno; y en consecuencia, el sesgo es contra la descentralización.

3.5 *Capital humano*

El segundo factor a ser considerado en este esquema es el capital humano. Aquí, temas tales como el nivel de educación de la fuerza laboral como un todo, y su distribución geográfica son aspectos a tomar en cuenta para la elección de una determinada estructura de gobierno.

Una estructura de gobierno descentralizada para las OGs requeriría de un cierto número de fuerza laboral con habilidades específicas que podrían ser no encontradas en todas las áreas geográficas a cargo de las OGs. En consecuencia, podría ser económicamente ventajoso tener una estructura de gobierno centralizada si se tienen problemas en conseguir tales calificaciones para la fuerza laboral.

3.6 *Intensidad del trabajo*

El tercer factor, al igual que en Alston y Gillespie (1989), es la intensidad de la mano de obra y su respectiva productividad, la cual depende del tipo de contrato que predomina en el lugar de trabajo⁴⁶. Puesto que el sector público es visto como una empresa multi-producto, la relación entre el esfuerzo y la recompensa puede ser difícil de implementar y costoso de monitorear. Por lo tanto, los contratos laborales en el sector público son usualmente de bajo incentivo.

3.7 *Sector privado*

El cuarto factor que identificamos para la elección de la estructura de gobierno en el sector público se refiere a que tan predominante es el sector

46. En este caso en el sector público.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

privado en la economía, y si está geográficamente bien distribuido las formas privadas de contratación.

Puesto que un argumento a favor de la provisión pública de servicios es el **servicio universal**⁴⁷, la carencia o ausencia del sector privado puede limitar las elecciones que los gobiernos tendrían a su disposición para la elección de una estructura de gobierno eficiente.

Mas aún, si no hay sector privado desarrollado en ciertas áreas, los gobiernos deben proporcionar estos servicios, dentro de la estructura de gobierno centralizado. Para producir estos servicios bajo la estructura de gobierno descentralizado, el sector privado tendría que ser desarrollado localmente para así proporcionar algunos insumos para la producción de servicios públicos⁴⁸.

3.8 *Sector informal*

Finalmente, un factor especialmente relevante en el caso de países en desarrollo, como es el caso del Perú, es ver que tan predominante es el sistema de contratos formales (informales) en la economía, y su distribución geográfica.

Sin duda, si existe un uso masivo de contratos informales comparado a los mecanismos formales, habrá una explicación económica relacionada a los costos de transacción relativamente bajos comparados con aquellos que se incurren en los contratos informales⁴⁹.

47. Servicios tales como vacunación, educación primaria, prevención de salud, seguridad social, etc., debe ser ofrecido a toda la población en todo el país.

48. Véase Sotomayor (1997). La autora evalúa la persistencia de acuerdos financieros informales en el sector rural de la costa del Perú, en el cual los acuerdos financieros formales están ausentes. Gobiernos anteriores trataron de proporcionar servicios financieros a áreas rurales con resultados desastrosos: los agricultores nunca devolvieron sus préstamos, y la mayoría de estos préstamos fueron canalizados hacia otras actividades y no hacia la agricultura. Una de las primeras medidas de política de la administración de Fujimori fue restringir este drenaje financiero. Es en este contexto en el cual los acuerdos informales predominan más que antes en dichas áreas.

49. Como Sotomayor (1997) reporta para el caso del Perú rural. Los bancos no pueden competir con acuerdos financieros informales aceptados ampliamente entre comerciantes

En la mayoría de países en desarrollo, este es un factor crucial al elegir la estructura de gobierno para el sector público, y además, es una condición suficiente para decidir la naturaleza de la provisión: de la tenencia de los derechos de propiedad privada o pública, y también para elegir una estructura de gobierno centralizado en vez de descentralizado.

Asumiendo en nuestro caso que estamos dejando de lado el caso de la tenencia de los derechos de propiedad privada, el problema con el predominio del contrato informal es que en el caso de ciertos servicios públicos que están estandarizados, serán distribuidos bajo la estructura de gobierno centralizado⁵⁰.

Como observamos en la Figura 4, existen algunos costos asociados con el uso de estructuras de gobierno descentralizado o centralizado; estos costos están asociados con la ausencia de algunos de los factores discutidos arriba.

En particular, una estructura de gobierno descentralizado en presencia de contratos informales enfrentaría costos asociados a la demora en llegar acuerdos y aquellos asociados a la dificultad en comparar magnitudes y calidades de productos (servicios) públicos.

3.9 Costos de transacción ex ante asociados a la descentralización

Los costos ex ante de usar descentralización son similares a aquellos incurridos al suscribir y negociar un contrato. En el caso de recursos fiscales, identificamos los costos que llamamos “ingresos (activos) específicos”, los cuales se refieren a aquellos costos asociados con inversiones en capital físico y humano.

y agricultores puesto que es costoso monitorear y hacer cumplir tales acuerdos. Sorprendentemente, recientemente, algunos bancos están tratando de penetrar en el área rural usando ONGs debido a su ventaja comparativa en tratar con tales acuerdos informales.

50. Suponemos que existen algunas regiones en un país donde el contrato informal predomina. Ahora, suponga que el gobierno quiere proporcionar vacunas, y educación pública obligatoria. El monitoreo es más fácil en regiones donde el contrato formal está extendido comparado con regiones con contratos informales, donde es difícil controlar la cantidad y calidad de los servicios a ser otorgados bajo, por decir, la descentralización.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Si dos partes están involucradas en una inversión, por decir una irrigación que involucra un área con más de una jurisdicción geográfica, y sucede que alguna de las partes de la inversión no quiere continuar, o los recursos domésticos o extranjeros para una de las partes no se materializa.

Por lo tanto existen costos hundidos en esta transacción. En este caso, este tipo de costo de transacción, que puede ser relativamente alto, tiende a requerir una estructura de gobierno central⁵¹.

En el caso del sector privado, los costos de transacción ex ante está relacionados a aquellos que Milgrom y Roberts (1990, pp. 72) llaman *costos de negociación, los cuales son definidos como los costos de oportunidad del tiempo de negociador, el costo de monitorear, dar fuerza a un acuerdo, y cualquier costo de atraso o fracaso de lograr un acuerdo cuando la eficiencia requiere que las partes cooperen...*

A este nivel, los costos de negociación son los costos de oportunidad, y los costos de atraso o fracaso de lograr un acuerdo. Con respecto al contrato informal, los costos e ante son precisamente estos costos asociados al atraso o fracaso de lograr un acuerdo.

3.10 Costos de transacción ex post asociados a la descentralización

Como Alston y Gillespie (1989, pp. 96) señalan, una *condición necesaria para una transacción de mercado es que los participantes sean capaces de medir la calidad y cantidad de producto...*, por lo tanto a este nivel, la medición y cumplimiento obligatorio del contrato son los costos de vigilar tal transacción.

Puesto que el sector público tiene que ofrecer la misma calidad (y cantidad) a todas las personas; si estos costos son relativamente altos, el sector público tenderá a ser centralizado.

51. El cual es más probable que haya sido la situación que desencadenó la condicionalidad requerida por el FMI para países en desarrollo como condición para apoyar los esfuerzos del país para obtener recursos de la comunidad financiera internacional.

Estos costos son bastante claros, especialmente en el caso de contratos informales generalizados, ya que llevar a cabo el cumplimiento obligatorio de contratos, especialmente cuando el nivel de transacciones económicas aumenta, es bastante difícil⁵².

Mas aún, debido a que los gobiernos usan *procedimientos formales* para llevar a cumplimiento los contratos, y puesto que estos instrumentos no son tan útiles para tareas específicas o son muy costosos: por lo tanto, los gobiernos *tienden* a proveer los servicios de una *manera uniforme* utilizando para ello una estructura de gobierno centralizada.

3.11 Costos de transacción asociados a la centralización

Mientras que la descentralización tiene costos importantes a tomar en cuenta, la centralización también tienen su propios costos. A este nivel de análisis, no existe mucha diferencia entre los costos asociados con los costos de producción de usar la estructura de gobierno de empresas y aquellas incurridas por el sector público usando una estructura de gobierno centralizada.

La idea que la centralización puede ser perjudicial para una organización económica es el principal argumento en un artículo escrito por Paul Milgrom y John Roberts⁵³. Sus argumentos se basan en la idea que cuando una organización económica depende más en mecanismos de decisión central, existen también costos importantes que debemos tomar en cuenta.

Milgrom y Roberts señalan que existen algunos costos que se incurren por la decisión del planeamiento central cuando hay mucha concentración en el poder, los autores los llaman *costos de la autoridad centralizada*.

52. La principal razón es que no existe contrato formal que se pueda presentar en alguna corte o aun si pudiera ser posible, la cantidad transada puede ser muy pequeña como para justificar el hecho de incurrir en costos adicionales de cumplimiento contractuales.

53. Véase Milgrom y Roberts (1990).

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

La razón para añadir esto es porque éstos costos surgen únicamente cuando hay mucha concentración de poder, y que están asociados con la pérdida de capacidad gerencial para procesar la cantidad de información proveniente de las distintas unidades.

Similarmente, la noción de los *costos de la autoridad centralizada* es un concepto que puede ser aplicado tanto a organizaciones políticas, tales como el Poder Ejecutivo, o como en el caso de Milgrom y Roberts (1990) a organizaciones económicas tales como empresas privadas.

Hay dos tipos de costos asociados con la autoridad centralizada: aquellos asociados con las intervenciones inapropiadas, y aquellos asociados con los *costos de influencia*.

El primer tipo de costos ocurre cuando los individuos con el aumento de la autoridad son incapaces o no tienen la voluntad de rechazar la interferencia donde o en la manera que ellos no deberían. Es posible que estas intervenciones no apropiadas estén relacionada con una justificación por sí misma dentro de la organización.

Milgrom y Roberts (1990) también mencionan que los *costos de corrupción abierta* son el tipo de costos asociados con la autoridad centralizada discrecional: o la autoridad central puede exigir soborno bloqueando decisiones eficientes o puede favorecer a algunos proveedores ineficientes. Los costos resultan de los esfuerzos de individuos y grupos dentro de las organizaciones quienes gastan tiempo y esfuerzo al intentar afectar las decisiones de otros.

Una segunda fuente en los costos de influencia surge cuando las autoridades centrales toman decisiones no tan óptimas debido a actividades influyentes de los empleados, particularmente distorsionando u ocultando información (Milgrom & Roberts, 1990)⁵⁴.

Milgrom & Roberts, (1990) mencionan que en el caso del sector público, una manera de reducir tales costos de influencia proviene de la vigilancia

54. Las organizaciones públicas pueden distorsionar u ocultar información para tener una mayor proporción en el presupuesto.

constitucional sobre el poder gubernamental limitando el ámbito de intervenciones a ser realizadas, y por lo tanto reduciendo el costo de la autoridad centralizada.

Los costos de la autoridad centralizada se presentarán en nuestro esquema asociado con los recursos fiscales, el capital humano, y el sector privado. Como fue mencionado antes, enfrentamientos entre las distintas organizaciones dentro del sector público por una mayor proporción en el presupuesto puede ejemplificar estos tipos de costos.

Lo mismo se puede decir del capital humano, cuando se diseñan estrategias, una de ellas consiste en ocultar o distorsionar información para su propio beneficio. Dense cuenta que estas actividades son diferentes de aquellas asociadas con la evasión.

La influencia que el sector privado puede ejercer dentro de la organización centralizada es a través de los costos de corrupción abierta. Compañías del sector privado compiten al influir en las decisiones de la organización pública debido a los posibles ingresos que puedan surgir desde las decisiones del gobierno.

Ahora, busquemos otra explicación al por qué las organizaciones públicas son estructuradas jerárquicamente. La razón de hacer esto es para realizar una transición suave hacia los factores políticos que expliquen la elección de la estructura de gobierno en el sector público.

Miller (1992) sugiere que existen dos dilemas gerenciales que las organizaciones económicas encaran: los dilemas horizontales⁵⁵ y verticales. El dilema horizontal está relacionado con la manera como el flujo de información es procesado en jerarquías.

55. "El simple hecho es que ninguna persona puede saber lo suficiente como para programar el comportamiento de los otros miembros de la empresa como si ellos fueran robots. En consecuencia, la destreza de los especialistas se convierte en un recurso político dentro de la empresa, algo que resulta inevitable en una alteración del poder político dentro de la organización... el análisis mostrará que la delegación... conduce a un posible dilema social dentro de un jerarquía, una posibilidad es el problema central que encaran los gerentes de cualquier empresa moderna". En Miller (1992, p. 77).

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

FIGURA 4
MATRIZ COSTO DE TRANSACCIÓN Y ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

Mecanismos de Entrega Factores de producción	Costos ex ante de descentralización	Costos de centralización	Costos ex post de descentralización
Recursos fiscales domésticos y extranjeros	Especificidad del ingreso (activo)	Costos de agencia y abuso. Costos de influencia	
Capital humano	Limites de información y especificidad del activo	Costos de coordinación, costos de influencia, costos de corrupción	Medición del producto y cumplimiento obligatorio del contrato
Trabajo intensivo		Evasión y cumplimiento obligatorio del contrato	
Sector privado	Costos de oportunidad por el tiempo de negociación y los retrasos o fracasos en los acuerdos	Costos de influencia	Medición del producto y cumplimiento obligatorio del contrato
Contrato informal	Atraso o fracaso de los acuerdos		Medición del producto y cumplimiento obligatorio del contrato

Usualmente, se argumenta que existen algunos peligros al confiar mucho en la descentralización para resolver un problema de información. Para Miller (1992), el dilema horizontal involucra el encontrar un equilibrio en el trade-off entre la descentralización y dictadura.

Por el contrario, un dilema vertical consiste en el uso de mecanismos eficientes para controlar el nivel de esfuerzo realizado por los agentes, y cómo la conducta en si misma de estos agentes puede conducir a posibles resultados ineficientes; es decir, aquí el problema es resolver el típico problema Principal-Agente en toda organización económica.

Aunque la literatura sobre estructuras de gobiernos gerenciales ha puesto su atención en organizaciones privadas⁵⁶, estos dilemas son muy evidentes

56. Aunque en un trabajo anterior de Weingast y Marshall (1988), el enfoque de costos de transacción económicos es aplicado para estudiar organizaciones políticas tales como el

en las OGs, donde el dilema vertical responde al sistema de incentivos existentes (si es que existe alguno) *dentro* de las OGs, y el dilema horizontal está relacionado a la cuestión del grado de delegación existente entre los gobiernos nacionales y subnacionales.

La mayoría de los intentos para reformar el Estado⁵⁷ ha estado concentrado en el diseño de un efectivo sistema de incentivos para solucionar el problema de azar moral debido a la asimetría de la información entre el Principal de las OGs (por ejemplo, el Presidente) y las burocracias.

Aunque es importante diseñar un sistema efectivo de incentivos que alivien el problema del azar moral, el grado de centralización de las decisiones en las OGs puede ser también un problema. Mas aún, si esa centralización responde a factores políticos más que económicos, esto entonces podría presentar serios desafíos a la sostenibilidad de cualquier reforma puesta en marcha.

Existe un creciente número de investigaciones que analizan el rol de las instituciones políticas que protegen los mercados políticos (Weingast, 1993, 1995). La experiencia de algunos países occidentales exitosos (por ejemplo, los Países Bajos, Inglaterra, y los Estados Unidos) muestran que un factor clave en el éxito de las instituciones de mercado ha sido la adopción del federalismo como una manera de proveer un sistema de descentralización

Congreso de EE.UU. Weingast y Marshall estudian el rol que las comisiones juegan en la organización "industrial" del Congreso. Su aproximación presenta un excelente caso de estudio de aplicación del enfoque de costos de transacción es aplicado al análisis de las organizaciones políticas. Los autores arguyen que la estructura del Congreso es explicada por los costos de transacción para el cumplimiento obligatorio que surge en las diferentes transacciones políticas llevadas a cabo en el Poder Legislativo. Una limitación principal para el cumplimiento obligatorio de los contratos políticos es que "los bienes y servicios" en aquellos mercados no son de naturaleza contingente, tanto como los agentes, esta es la razón porque los contratos eficientes son excluidos. Las comisiones y las reglas de señoreaje son mecanismos que hacen posible el cumplimiento de los mercados políticos asignando derechos de propiedad a aquellos sujetos que intervienen en la negociación. En consecuencia, la característica incompleta de los mercados políticos que surge en el Congreso conduce a una organización jerárquica.

57. Vale la pena resaltar que la mayoría de los programas respaldados por organizaciones internacionales han estado orientados solamente a resolver dilemas verticales tales como servicio civil y el sistema de presupuesto y administración.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

política, que hace posible lograr del Estado un “compromiso creíble” con las reformas e instituciones de mercado.

3.12 Descentralización y la sostenibilidad de las reformas

Existe una controversia entre estudiosos acerca de los beneficios de la descentralización para mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios proporcionados por el sector público.

Prud'homme (1994) arguye que existen peligros económicos al perseguir la descentralización como un resultado deseable. El autor señala que existen otras razones por la cual los posibles beneficios de la asignación eficiente vinculado a la descentralización no son tan obvias.

Primero, las principales diferencias entre las áreas geográficas no son por gustos y preferencias sino por ingresos; esto hace que las ganancias por una mejor disputa entre oferta y demanda para servicios públicos no sean tan grandes.

Segundo, hay un supuesto implícito que los contribuyentes/votantes de cada jurisdicción expresan sus preferencias con sus votos. Prud'homme arguye que existen varios factores que hacen que esta relación no sea tan obvia ya que las preferencias son complejas y manipuladas, y no puede ser expresada en un voto en particular.

Tercero, el mandato electoral es tan vago para servir como una guía para satisfacer la demanda local. Y cuarto; aun en el caso que las autoridades quieran satisfacer sus preferencias electorales, y también tener los suficientes recursos económicos (lo cual no es tan obvio en la mayoría de los casos), encararán una importante limitación asociada al problema Principal-Agente.

Aunque las objeciones de Prud'homme parecen muy interesantes, el problema es que estas objeciones no se derivan de una estructura convencional, que combine factores provenientes de los mercados políticos y económicos, y por consiguiente, ¿cómo se puede explicar que hay más o menos descentralización en algunos países a pesar de las similitudes que comparten?

El argumento que las preferencias no puede ser expresadas en votos es una crítica mas valida contra el caso de la centralización. Por lo tanto, la elección de cualquier estructura de gobierno (centralizada o descentralizada) debería provenir como un resultado de los costos relativos (como en nuestro esquema en la ultima sección), y no como un resultado de la validez o invalidez de los supuestos.

Al contrario de los argumentos en contra de las críticas en contra de Prud'homme, quizás el argumento más fuerte para la descentralización es que esta estructura de gobierno *podría reforzar* los mecanismos para una mayor rendición de cuentas en la provisión de servicios públicos, o como Milgrom y Roberts (1990) arguyen, reduciendo los costos inherentes a la autoridad central.

Por nuestro lado, el interés en la descentralización es porque consideramos que forma parte integral de cualquier reforma de la estructura de gobierno de las organizaciones públicas, y porque consideramos que en el tema de la reforma de la estructura de gobierno publica está asociado con el tema de sostenibilidad del cambio institucional.

Por ejemplo, un tema que ha sorprendido a los estudiosos ha sido la transformación gradual de China en una economía de mercado con tasas de crecimiento alrededor del 9 por ciento anual desde 1979. Weingast (1995) y Williamson (1994) han sugerido que el gobierno Chino ha estado utilizando la descentralización como una herramienta para transformar su economía en una economía de mercado de *una manera sostenida*.

La experiencia China muestra que la descentralización ocurre debido a razones económicas⁵⁸. En particular, la descentralización es vista como la única manera de asegurar a sostenibilidad de las reformas⁵⁹, porque disminuye la probabilidad de revertir tales reformas al aumentar su costo político.

58. Usando una forma organizacional M en vez de una forma organizacional U.

59. Williamson (1995) señala que aunque no haya una reforma política, y exista un pequeño intento de desarrollar un sistema de mercados de propiedad privada, el éxito chino es explicado por el simple federalismo, ya que es un mecanismo que facilita el compromiso creíble.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

El costo político es elevado ya que existe una proporción importante de la población que se involucra en tal programa. Claramente, la experiencia sobresaliente de China muestra que el uso apropiado de la integración horizontal podría conducir a resultado óptimo de Pareto.

En la siguiente sección, procederemos a analizar las razones políticas que explican por qué las organizaciones públicas están organizadas bajo estructuras de gobierno específicas; de esta manera, factores políticos y económicos serán unificados en un problema de optimización.

Luego, seremos capaces de encontrar los factores que explican la estructura de gobierno elegida. Y para averiguar los factores que contribuyen a la ineficiencia relativa comúnmente asociada al sector público, y finalmente, seremos capaces de discutir los factores que contribuyen al perfeccionamiento del diseño de paquetes de reformas promovidas por las OMs.

4. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y ESTRUCTURA DE GOBIERNO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

North (1996) afirma, en su análisis del rol de la política en el desempeño económico, lo siguiente:

“Las políticas dan forma al desempeño económico significativamente porque definen y refuerzan las reglas económicas. Por consiguiente, una parte esencial de las políticas de desarrollo es la creación de políticas que crearán y reforzarán los derechos de propiedad eficientemente⁶⁰. Sin embargo, conocemos muy poco acerca de cómo crear tales políticas, porque la nueva política económica (la nueva economía institucional aplicado a la política) se ha enfocado ampliamente en EE.UU y las políticas desarrolladas. Una necesidad apremiante de investigación es modelar políticas del tercer mundo y del Este Europeo. Sin embargo, el análisis anterior si tienen algunas implicancias:

60. Resaltado por el autor del presente artículo.

Instituciones políticas serán estables solo si *son dirigidas* por organizaciones con interés en su continuidad. Ambas instituciones y sistemas confiables deben cambiar para tener éxito en las reformas, ya que es el modelo mental de los actores lo que dará forma a las elecciones. Normas de desarrollo del comportamiento que apoyarán y legitimarán las nuevas reglas son un proceso muy largo y en la ausencia de tales mecanismos de reforzar, las políticas tenderán a ser inestables. Aquí está la historia desarrollada en Milgrom, North y Weingast (1990) acerca del rol que los factores políticos juegan en el crecimiento económico y desarrollo de los mercados políticos en Inglaterra del siglo XVII.

Básicamente, el problema fue como limitar y controlar el poder confiscatorio ejercido por la corona inglesa. Mientras que el crecimiento económico ocurría en el corto plazo con regímenes autocráticos, el crecimiento económico de largo plazo transmite el desarrollo de la regla de ley. Limitaciones informales (normas, convenciones y códigos de conducta) favorables al crecimiento puede algunas veces producir crecimiento económico con reglas políticas adversas o inestables. La clave es el grado en el cual tales reglas adversas están reforzadas". (pp. 353-354).

Para entender cómo los políticos o los mercados políticos funcionan, estableceremos conceptos básicos asociados con estos mercados. En primer lugar, vamos a diferenciar entre regímenes políticos.

Existen dos regímenes políticos básicos: el presidencial y el parlamentario. En el régimen presidencial, los votantes eligen dos agentes: un Presidente y un Legislador, cada uno con roles distintos. En un régimen presidencial, es el Presidente quien elige su gabinete, y asigna los puestos para el Poder Ejecutivo.

Por el contrario, en un régimen parlamentario, el Poder Ejecutivo proviene del Parlamento. La composición del gabinete frecuentemente refleja la composición existente en el Legislativo.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Linz (1994), en un importante estudio, analiza una comparación entre presidencialismo y parlamentarismo. De acuerdo a Linz, un sistema presidencial está caracterizado por: 1. Legitimidad democrática dual (Presidente y Legislativo), 2. Presidente y Congreso son elegidos por un tiempo fijo, lo que finalmente conduce a una característica rígida.

Puesto que, el Presidente y el Congreso son dos agentes elegidos por electores, surge el tema de la legitimidad. Al respecto, Linz (1994, pp. 7) afirma lo siguiente:

El hecho más llamativo es que en un sistema presidencial, los legisladores, particularmente, cuando estos representan partidos disciplinados, bien organizados constituyen elecciones políticas e ideológicas verdaderas para los electores, también disfrutan de una democracia legítima, y es posible que la mayoría del Congreso pueda representar una elección política diferente de aquellas de la de los electores que apoyan a un Presidente. Bajo tales circunstancias, basado en principios democráticos, ¿quien está mejor legitimado para hablar en nombre de la nación: el Presidente o la mayoría del congreso que se opone a sus políticas?

Por lo tanto, el tema de la legitimidad es importante en los regímenes presidenciales ya que finalmente afectará la estructura de gobierno de las organizaciones públicas, e introducirá un elemento de volatilidad en la posición de los funcionarios al nivel de Poder Ejecutivo.

Con respecto al período fijo, Linz observa que: Los Presidentes, usualmente, son elegidos por un determinado período que, bajo ninguna circunstancia, puede ser modificado, aunque en algunos casos se permite la reelección.

Por el contrario, el parlamentarismo goza de mucha más flexibilidad. El Primer Ministro puede pedir al Parlamento un voto de confianza para continuar al frente del gobierno, si el Primer Ministro no consigue tal voto, habrá una nueva elección sin ninguna interrupción política importante que pueda afectar los niveles de incertidumbre que enfrentan los agentes económicos, y por consiguiente, las decisiones de inversión no se verán afectadas por factores políticos.

También existe una aparente ventaja del régimen parlamentario con respecto al presidencial y esto concierne a la estabilidad del gabinete. Puesto que, los Ministros normalmente son miembros del Parlamento, y si bien en el gabinete parlamentario se puede cambiar fácilmente a pesar que el partido continúen en el poder; en el caso del gabinete presidencial, este cambio conduce normalmente a serias crisis ministeriales.

En respuesta a la crítica a la ausencia de identificabilidad y responsabilidad⁶¹ Linz (1994, pp. 11) responde que:

“...En las elecciones presidenciales el votante puede saber mucho menos sobre quién gobernará, que el votante de un partido en la mayoría de los sistemas parlamentarios. Los candidatos presidenciales no necesitan y a menudo no tienen un pasado como líderes políticos... La elección se basa frecuentemente en la opinión sobre un individuo, una personalidad, sobre promesas, y –seamos honestos– de la imagen que un candidato proyecta, que puede ser una imagen a gusto de sus asesores. Este es aún más el caso de esta época “Videopolítica...”

En un sistema presidencial, especialmente en el caso de la no-reelección, no hay manera de sancionar a un mal Presidente. Aun en el caso de la reelección, el Presidente puede tratar de jugar “el juego de la papa caliente” y echarle la culpa al Congreso por su mala gestión. En cualquier caso, los electores tendrán que **esperar hasta el final del período presidencial** para sancionarlo mediante su no reelección.

Por el contrario, en un régimen parlamentario, el Primer Ministro puede ser sancionado en cualquier momento por el Parlamento y su propio partido a través del voto de confianza; en estas circunstancias el partido puede ser sancionado por los electores al final del período o mucho antes vía una crisis de liderazgo en el parlamento ante lo cual el partido del gobierno convocará a elecciones.

Mainwaring y Shugart (1997) afirman que la característica del “Unico Ganador” está relacionado al régimen presidencial, también puede estar pre-

61. Este punto fue planteado por Mainwaring y Shugart (1997).

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

sente en algún régimen parlamentario tales como el sistema Westminster, el cual utiliza la regla mayoritaria de asignar escaños y por lo tanto de conseguir una mayoría artificial. Sin embargo, la característica mencionada predomina más en regímenes presidenciales ya que los perdedores no tienen ningún rol que jugar en el gabinete.

El otro tema es si existe o no alguna consecuencia de una segunda vuelta en el sistema presidencial. Linz (1994, pp. 21) arguye que existen otros aspectos que considerar:

- En un sistema muy fragmentado, los dos candidatos principales pueden gozar tan sólo de pluralidades pequeñas con respecto a otros candidatos, y podrían representar posiciones en el mismo sector del espectro político,
- Uno de los candidatos podría ser una persona que esté fuera del sistema del partidos, sin base de partido en el Congreso,
- La mayoría que se genera puede que no represente un electorado más o menos homogéneo políticamente,
- El ganador, aunque inicialmente represente la elección de una pequeña proporción del electorado, es muy probable que sienta que representa una mayoría verdadera y plebiscitaria,
- La expectativa de una segunda vuelta aumenta el incentivo para competir en la primera vuelta, en consecuencia hay un refuerzo de fragmentación política.

Linz también menciona que aparentemente el sistema presidencial funciona mejor con un sistema bi-partidario; mientras que los sistemas parlamentarios son básicamente sistemas multi-partidarios. Al respecto, Linz (1994, pp. 35) señala lo siguiente:

Una de las paradojas de los regímenes presidenciales en muchas democracias Latinoamericanas (y en las Filipinas) es la queja de que los partidos políticos son débiles y no tienen disciplina, y que los representantes se comportan de manera localista y de acuerdo con sus propios intereses. Digo que es una **paradoja** porque estas características de los partidos y sus representantes hace posible que en sistemas multi-partido (especialmente) funcione la presidencia. Un Presidente sin una clara mayoría en una situación de multipartido, con partidos

ideológicos y disciplinados, tendría dificultad para gobernar, y todavía sería más difícil con una mayoría de la oposición en el Congreso... La idea de un sistema de partido más disciplinado y "responsable" está estructuralmente en conflicto, si no es incompatible, con el puro presidencialismo (obviamente, no con un presidencialismo con un Primer Ministro o con el semipresidencialismo o semiparlamentarismo Francés)... Presidentes tienen que favorecer a los partidos débiles (aunque puede que desearan tener un partido fuerte propio si éste tuviera asegurada la mayoría en el congreso). La debilidad de los partidos en muchas democracias latinoamericanas, no sólo está por lo tanto relacionada con el sistema presidencial, sino que es más bien una consecuencia del sistema.

El punto que queremos resaltar es lo que Linz percibe como uno de los problemas básicos con el régimen político, especialmente en América Latina, se relaciona con la práctica, en el caso de los Presidentes federales, de designar a las autoridades. Aunque, Linz (1994, pp. 43) reconoce que este hecho no es inherente a regímenes presidenciales, él afirma:

...Otra práctica que lo ha debilitado todavía más al federalismo en varios países latinoamericanos es la que el presidente pueda nombrar gobernadores, una norma que contradice toda idea de federalismo. La elección directa de los gobernadores y la autoridad unipersonal que éstos ejercen es una consecuencia indirecta, de nuevo no necesaria pero probable, del presidencialismo. Este sistema crea una desigual de representación porque, en el caso de múltiples competidores al cargo, puede privar a la mayoría de los ciudadanos de toda posibilidad de participar en el Ejecutivo del Estado, y este ejecutivo no es responsable de forma directa ante la legislatura del Estado.

Irónicamente, algunas características inherentes del régimen presidencial hacen fácil la puesta en práctica de reformas necesarias en el corto plazo (usualmente, políticas macroeconómicas, y programas de privatización), pero tales características políticas podrían ser no consistentes con aquellas que buscan la sostenibilidad del cambio institucional, lo cual está en el núcleo del problema del crecimiento económico de largo plazo, especialmente en el caso

de países de Latinoamérica.

4.1 Algunas características técnicas de los mercados políticos

Existen dos características de los mercados políticos en el que estamos interesados. El primero está relacionado en aquellos que determinan el número de competidores por el control del Poder Ejecutivo. Contrario a lo que se espera en los mercados económicos, el aumentar el número de competidores no hace que el mercado sea más competitivo.

Bajo ciertas circunstancias, en el caso de los mercados políticos, las reglas electorales que aumentan el número de competidores podrían no conducir a la elección de los candidatos políticos más adecuados para el control del Poder Ejecutivo⁶².

La segunda característica que nos interesa es las reglas que gobiernan las relaciones entre el Presidente y el Legislativo. Dependiendo de que tan equilibrado estén o no estas relaciones, estamos interesados en el resultado económico de tal característica política.

4.2 Reglas electorales

La principal regla que regula el régimen político de los países es si el Principal elige dos agentes o sólo uno. En el primer caso, estamos tratando con una amplia categoría en el régimen presidencial, y en el segundo caso, hay también un amplio espectro al interior de un régimen parlamentario. Existen varias combinaciones de estos regímenes políticos básicos.

Shugart y Carey (1993) establecen cuatro condiciones que determinan las características de un régimen político como el presidencial. Estas condiciones son:

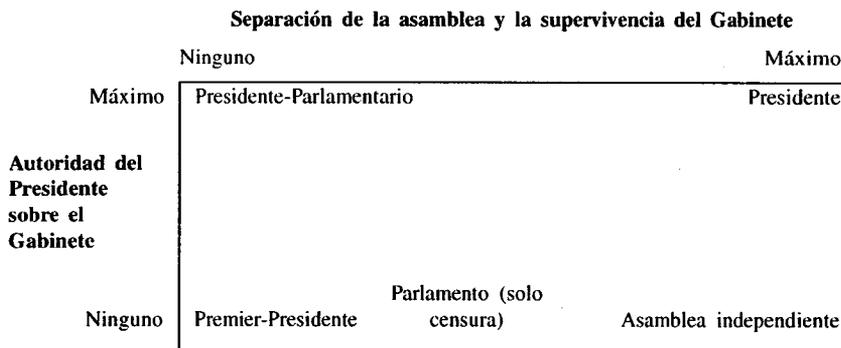
1. El jefe del Ejecutivo es elegido por elección popular, 2. los períodos de la Asamblea y el jefe del Ejecutivo son fijos y no son interdependientes,

62. Aunque la idea detrás del diseño de normas electorales es simular una forma de subasta pública para elegir al candidato mejor calificado o bien para conducir los asuntos del gobierno o para monitorear y representar los intereses de los electores.

3. el jefe del Ejecutivo elige y dirige su gabinete, y 4. el jefe del Ejecutivo tiene alguna autoridad de promulgar leyes respaldadas constitucionalmente.

Como se muestra en la figura 5, en tanto el Presidente tiene la autoridad sobre el gabinete, y en tanto exista una separación entre la asamblea y gabinete actual, diferentes regímenes políticos pueden ser diseñados.

FIGURA 5
TIPOLOGÍA DE REGÍMENES POLÍTICOS



Fuente: Shugart and Carey (1993).

La siguiente característica a tomar en cuenta dentro de la categoría de las normas electorales es: ¿cuántos escaños hay en un distrito?, es decir, la magnitud distrital, y ¿cuáles son las reglas de asignación usadas para transformar los votos en escaños?

Los regímenes tipo-Westminster solían asignar por mayoría en distritos de un solo miembro. El candidato que obtenía el número más alto de votos en un único distrito era el ganador⁶³. Algunas veces hay un requisito adicional para tener la mayoría de los votos —es decir el 50 por ciento más uno— en el caso que ninguno de los candidatos complete ese requisito, hay otra elección o vuelta.

63. Este sistema es también llamado “el primero que pasa la meta”.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

En este último caso, es muy importante definir el corte. Algunos países tales como Costa Rica, requiere sólo del 40 por ciento de los votos, el cual está entre el 33 y 50 por ciento más uno usado en los regímenes pluralísticos y mayoritarios.

La importancia de esta característica se basa en la capacidad de tener más de una estrategia disponible tanto para los partidos políticos como para los candidatos. En el caso de los regímenes mayoritarios, la queja usual es que la existencia de una segunda vuelta aumenta no necesariamente el número de participantes en el contexto político sino que convierte la contienda electoral en una carrera de caballos⁶⁴.

4.3 *Las reglas que gobiernan la Asamblea y el Presidente: Facultades Legislativas delegadas del Ejecutivo*

Otra característica importante que caracteriza a los mercados políticos es las reglas que gobiernan las relaciones entre la Asamblea y el Poder Ejecutivo⁶⁵ en la producción de instituciones formales.

El estudio de tales reglas es importante especialmente para el análisis del cambio institucional, puesto que los hacedores de política y estudiosos de política pública lo que usualmente esperan es que al tener un Poder Ejecutivo reformista fuerte aumentarán las oportunidades de desarrollar una agenda orientada al mercado.

El problema con tal enfoque es que aún contando con reformadores poderosos en el Poder Ejecutivo orientados al mercado podría ayudar a iniciar

64. La segunda vuelta aumenta el número de participantes porque entre otros factores, aun perdiendo en primera vuelta, el perdedor podría acabar como el ganador. y/o los perdedores pueden aumentar sus influencias políticas al proclamar su apoyo a uno de los candidatos de la segunda vuelta. Acá el aumento del número de participantes no necesariamente conduce a un resultado eficiente: elegir los mejores candidatos. Recuerde, que en un mercado político, las transacciones no necesariamente implican un intercambio de bienes (servicios), en consecuencia, es posible tener más participantes y todavía obtener resultados ineficientes al elegir a un mal Presidente.

65. Esta sección se basará en Carey y Shugart (1998a).

el cambio institucional, pero al mismo tiempo, tal característica podría también ejercer una limitación para la sostenibilidad del cambio institucional.

Como fue discutido antes, puesto que hacer un cambio institucional sostenible requiere reformar la estructura de gobierno de las organizaciones políticas tales como el Poder Ejecutivo, y cómo éste requiere de cambios en las instituciones políticas que hagan imposible que los políticos actuales permanezcan en el poder. Por lo tanto, el confiar en un Presidente poderoso es inconsistente con la necesidad de sostenibilidad del cambio institucional.

El hecho estilizado que Carey y Shugart (1998b) tratan de explicar es el caso, principalmente en el régimen presidencial, en el que el Poder Ejecutivo controla la producción de instituciones *formales* a través de las *facultades legislativas delegadas al Ejecutivo*.

Las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo parecen utilizarse ampliamente y están asociadas a la percepción que los legisladores son ineficientes, y por lo tanto el uso de instituciones democráticas impone necesariamente costos de transacción que puedan impedir la reforma económica.

Carey y Shugart (1998b) arguyen que observando el amplio y recurrente uso de las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo éstas podrían no constituir un caso de usurpación contra los legisladores, sino podrían responder a algunos factores que explican la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

El primer factor a tomar en cuenta es el grado de dificultad que los problemas de negociación entre legisladores existe; el segundo, la expectativa de perdidas de agencia ante el Poder Ejecutivo con facultades legislativas, y tercero, el grado de control que tiene el Poder Ejecutivo en el proceso de redacción y enmienda de la Constitución.

Para entender la preponderancia de las *facultades legislativas delegadas al Ejecutivo*, los autores señalan que tenemos que entender las diversas prácticas asociadas con el término. A este nivel, tenemos que distinguir las facultades legislativas que el Congreso otorga al Poder Ejecutivo en dos categorías: reactivo y proactivo.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Poderes reactivos (por ejemplo, el veto) son aquellos por el cual el Poder Ejecutivo puede mantener cierta política a un resultado reversible (por ejemplo, status-quo) frente a las preferencias legislativas por una diferente política. Mientras que, poderes proactivos, son los poderes que hacen capaz al Poder Ejecutivo de realizar cambios en el resultado reversible que el legislativo por si mismo podría no haber iniciado.

Entre los poderes proactivos, distinguimos dos de ellos: poder de decreto y poder de agenda. El primero es que la autoridad determinada desde el Poder Ejecutivo es implementada en vez de cualquier acción legislativa. Mientras que, el poder de agenda es la autoridad que limita el conjunto de alternativas políticas que la legislatura debe escoger o el tiempo bajo el cual estas elecciones deben ser realizadas.

Por otro lado, uno puede observar la ocurrencia de la autoridad de decreto, sea delegada o por mandato constitucional, y que tal ocurrencia puede responder a los problemas de negociación enfrentados por los legisladores. Estos problemas pueden responder a los siguientes factores: nivel de disciplina del partido, número de Cámaras del legislativo, información acerca de los efectos de la elección de ciertas políticas, y urgencia.

El nivel de disciplina del partido está relacionado inversamente al problema de la negociación, puesto que los problemas de negociación son menores cuando hay control por parte de los partidos líderes de la elección.

El número de Cámaras de legisladores afectan los problemas de negociación positivamente. La razón es que con dos cámaras, el conjunto de soluciones posibles se alcanza con un mayor costo de transacción.

Mientras que la información acerca de los efectos de las políticas es inversamente proporcional a la dimensión de los problemas de negociación. En general, los legisladores carecen de las habilidades necesarias que se requieren para entender y actuar con prontitud en la presencia de ciertos problemas específicos, por lo tanto este tema conduce a los legisladores de delegar funciones.

Por último, las limitaciones de tiempo también ocasionan que los legisladores opten por otorgar autoridad legislativa al Ejecutivo antes que proseguir con el procedimiento legislativo per se.

La pregunta en el caso que las reglas que gobiernan la producción de reglas formales es: si la preponderancia de regular y normar del Ejecutivo respecto del legislativo asegura la permanencia del cambio institucional, o como mencionamos antes, ¿tiene el hecho que el Ejecutivo legisle un importante efecto sobre el desempeño económico?

Y que hay acerca del caso de que prevalezca la regulación del Ejecutivo en un régimen parlamentario; ¿cómo este régimen se diferencia del régimen presidencial con respecto a los cambios permanentes e institucionales, y por último en el desempeño económico? Pensamos que esos temas necesitan ser encaminados, y en la siguiente sección, por lo menos con respecto a la relativa eficiencia de los gobiernos, el tema del régimen político parece ser importante.

4.4 El efecto del régimen político sobre las organizaciones públicas

Moe y Wilson (1994) comparan las organizaciones de gobierno de los EE.UU e Inglaterra, y establecen un esquema que muestra las diferencias en los regímenes políticos. Ellos señalan que en Estados Unidos⁶⁶, la burocracia está organizada bajo un conjunto muy rígido de reglas formales. Ellos indican que esta estructura formal de gobierno es consistente con una en que se debe reportar a varios jefes.

Mientras, en el régimen parlamentario, especialmente en aquellos casos parecidos al sistema Westminster, esa estructura formal no funciona puesto que el PE tiene solamente un único jefe: el partido ganador⁶⁷.

De acuerdo a Moe y Wilson (1994), en el sistema parlamentario se dan agencias públicas menos afectadas por normas impuestas externamente, por

66. Como el ejemplo más exacto de régimen presidencial.

67. Estos temas están también evaluados en Wilson (1989). Además, este autor señala que las burocracias en el régimen parlamentario están organizados de tal manera que resuelven problemas en contraste con la manera que la burocracia norteamericana está organizada: *es seguir las reglas*.

lo tanto, no existe el problema del compromiso⁶⁸, puesto que el control de la burocracia en un régimen parlamentario es tomado por políticos que constituyen la mayoría en el Congreso.

La conclusión es que ambos sistemas difieren en sus resultados en la eficiencia de los gobiernos (Poder Ejecutivo). En regímenes parlamentarios (tales como el sistema Westminster), puesto que existe menos información y mas confianza en la reglas informales, éstas disminuyen la probabilidad de reversión de políticas; finalmente, el resultado es un régimen político en el cual el gobierno impone costos de transacción más bajos⁶⁹.

De otro lado, Palmer (1995) continuando con la línea de investigación establecida por Moe y Calwell, establece un marco analítico para comparar los diferentes diseños políticos tales como el sistema Westminster y el constitucional de EE.UU.

De acuerdo al enfoque de Palmer, los gobiernos o Poderes Ejecutivos pueden ser vistos como monopolios naturales, ya que el principal producto que los gobiernos ofrecen es la coerción, y cada gobierno está organizado de acuerdo a una ubicación específica. Entonces, el problema es como organizar los gobiernos para atenuar los costos de transacción.

Palmer plantea la idea que, es en las diferentes constituciones en la que podemos encontrar las diferencias en la manera como los gobiernos se organizan. Señala que los diseños constitucionales del sistema Westminster y de EE.UU están asociados a diferentes relaciones de agencia. Sugiere que el modelo Westminster de gobierno parlamentario mayoritario de un único partido podría ser tratado como un esquema de licitación de concesiones de regulación de un monopolio natural.

El autor añade que una característica que diferencia el esquema de licitación de concesiones a la Westminster de otros sistemas es la ausencia

68. Las burocracias bajo el sistema presidencial siempre tratan de responder la siguiente pregunta: ¿quién es mi jefe? El Presidente o el Congreso.

69. Por último, estamos interesados en los costos de transacción de la actividad económica. Resaltamos esta distinción ya que la noción de costo de transacción puede ser entendida también como costo de transacción *política*.

significativa de regulación de comportamiento *ex post*, puesto que el monopolio de gobierno es preservado intacto como una organización centralizada; este hecho es distinto del caso norteamericano donde existe separación de poderes, y por lo tanto, la estructura de gobierno debe responder a este hecho.

Las relaciones principales de agencia en el modelo Westminster comprende básicamente cuatro actores: el electorado, que es el Principal, el partido del gobierno, el Gabinete, y el servicio civil. El rol que los partidos de oposición juegan en este esquema es el de monitorear el desempeño del gabinete.

El sistema Americano consiste en complicadas relaciones entre agentes: Presidente, Cámara de representantes y Senado, y Servicio Civil. Nótese que en esta aproximación hemos dejado a un lado el rol que la Corte Suprema juega, pero la esencia de este enfoque no cambia debido a esta omisión.

El núcleo de la diferencia entre los sistemas se basa en la diferencia natural de la dirección y la toma de decisión del gabinete de ambos sistemas. El sistema Westminster se basa en la doctrina de responsabilidad colectiva e individual⁷⁰, el cual conduce a una mejor dirección y toma de decisión para el servicio civil.

La responsabilidad ministerial también funciona como un recurso para monitorear y que ayuda a atenuar los costos de agencia. Cualquier miembro del parlamento puede cuestionar a cualquier Ministro, y es a través de esta competencia política habilitada por el Parlamento que se desarrolla un mecanismo de supervisión efectiva.

Por cierto, estos dos importantes estudios muestran que existe una relación entre factores políticos y económicos tales como el funcionamiento de los gobiernos. Específicamente, la manera que la relación Principal-Agente es

70. Véase también Mcleay (1995). Ella da cuenta que los Ministros en Nueva Zelanda rara vez renuncian por sus propia voluntad y nunca renuncian por las acciones de otros servidores públicos. De acuerdo a Mcleay (1995, pp. 8) el significado de responsabilidad es que "los ministros, los líderes políticos del gobierno, aunque legalmente nombrados como cabeza del Estado, mantienen el poder en virtud de la mayoría parlamentaria, aprobado por un número significativo de votos en el legislativo".

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

“solucionada” en el ámbito gubernamental depende del sistema político escogido.

El primer problema con este enfoque es que es muy general en su aplicabilidad; es casi imposible encontrar un número significativo de países que puedan ser considerados puramente presidencial o parte del sistema Westminster⁷¹.

El segundo problema es que la aproximación metodológica usada solamente puede darnos una comparación entre regímenes, pero no puede decirnos porqué tales divergencias persisten, por consiguiente es necesario una aproximación en la cual las variables políticas y económicas puedan explicar el diferencial en los resultados para gobiernos diferentes (Poder Ejecutivo).

5. UN ESQUEMA COMPLETO PARA ANALIZAR CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO

Ahora que hemos completado el análisis para ambos factores, tanto políticos como económicos, que afectan la estructura de gobierno de las organizaciones públicas; tenemos que agruparlas para hacer un esquema comprensible.

Ciertamente, la variable endógena en este esquema será el tipo de estructura de gobierno de las organizaciones públicas. La estructura de gobierno es centralizada o descentralizada, la cual será el resultado del proceso de dos etapas de minimización de los costos de transacción del problema Principal-Agente: electores-políticos, y Políticos-burócratas, el cual a su vez pareciera dar la idea de un equilibrio simultáneo en dos mercados separados: el político y económico⁷².

71. Nueva Zelandia, considerado como el ejemplo mas exacto del régimen Westminster, cambió su sistema político a uno en el cual algún tipo de proporcionalidad electoral es adoptado, por lo tanto, Nueva Zelandia no es mas un régimen del tipo Westminster.

72. Asumimos que la producción de bienes y servicios se da en un cuasi-mercado, ya que existe una demanda revelada para ciertos bienes y servicios, y una cierta oferta de dichos bienes y servicios. El equilibrio resultante del contrato entre políticos y burócratas da forma a la oferta de bienes y servicios de las organizaciones publicas.

Las variables exógenas son los factores de producción (descritos en la sección 3), algunas características de los mercados políticos tales como las características electorales⁷³, e instituciones que gobiernan las relaciones entre algunas organizaciones políticas tales como el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La tercera variable exógena es el régimen político: Presidencial o Parlamentario⁷⁴.

En la sección referente a la estructura de gobierno, comparamos ambos regímenes, el presidencial y el parlamentario y sus consecuencias sobre el problema Principal-Agente que los políticos enfrentan al controlar tales organizaciones publicas. Tal comparación fue hecha sin ninguna referencia explícita a la estructura de gobierno de las organizaciones públicas sea centralizada o descentralizada⁷⁵.

En particular, estamos interesados en analizar cuatro características de los mercados políticos: primero, las reglas electorales en lo que concierne a la elección del Legislativo, por ejemplo, si los congresistas son elegidos por un solo distrito o multi-distrito; segundo, la existencia de cualquier elección a mitad del periodo que haga posible la renovación total o parcial del Legislativo; tercero, la posibilidad de reelección del Poder Ejecutivo; y cuarto, si existe alguna característica de las facultades legislativas delegadas del Ejecu-

73. Si tomamos características tales como la magnitud distrital, variable considerada como "la característica mas importante del sistema electoral" (Véase Taagepera y Shugart, 1989) que puede ser vista en nuestro esquema como una característica que afecta la decisión de partidos políticos de cómo organizar sus insumos (candidatos) para maximizar el número de congresistas en el Legislativo. Dependiendo de la magnitud del distrito, los partidos políticos u organizaciones políticas organizarán sus estructuras de gobierno de diferente manera. Otra característica, por ejemplo, es la existencia de una cantidad mínima de apoyo para participar en cualquier elección y que puede ser vista como una barrera de entrada en el mercado electoral, el cual es un subconjunto de lo que constituye el mercado político.

74. Hemos escogido solo estos dos regímenes políticos simplemente por razones practicas. Entre estos dos regímenes, existen un infinito número de regímenes políticos. Véase Tabla referente a la Tipología que muestra una tipología de regimenes democráticos de acuerdo a dos dimensiones: la separación de la Asamblea y el gabinete sobreviviente, y el grado de autoridad del Presidente sobre el gabinete.

75. Aunque debemos decir que tal comparación estuvo basada implícitamente en el régimen federal y unitario de Estados Unidos y Nueva Zelandia respectivamente.

tivo indicando la supremacía del Poder Ejecutivo en relación al Legislativo en la producción de instituciones formales.

Al desarrollar este esquema, dos temas surgen, el primero está relacionado al tratamiento del régimen político como un parámetro en este enfoque, y el segundo está en la selección de aquellas cuatro características particulares del amplio concepto que llamamos “mercados políticos”.

5.1 El régimen político como un parámetro

Análisis recientes⁷⁶ sobre la influencia de las variables políticas sobre las organizaciones públicas han resaltado el rol que el régimen político juega en la estructura de gobierno de dichas organizaciones. Este rol está relacionado a la manera cómo están articuladas las relaciones contractuales entre los políticos y los burócratas.

Existen dos explicaciones acerca de la relativa superioridad del régimen parlamentario respecto a la presidencial. Una es que el régimen parlamentario facilita esas relaciones en comparación al presidencial, principalmente a través de un mayor énfasis sobre las reglas informales. La segunda es que hay menos problemas de agencia puesto que, el servicio civil tiene solo un Principal que servir, y por lo tanto no existe el problema de compromiso.

En tal análisis, sin embargo, no hay una variable endógena explícita que establezca los mecanismos por los cuales los regímenes políticos afectan la estructura de gobierno de las organizaciones públicas.

Otra debilidad es que el régimen político es una variable definida en un sentido amplio, y por lo tanto la posibilidad de establecer cualquier relación de causalidad económica es también muy vaga.

Puesto que los países cambian de régimen político varias veces durante un periodo significativo, y es también muy difícil de definir y distinguir

76. Moe y Caldwell (1994) y Palmer (1995).

categorícamente entre regímenes políticos⁷⁷; por lo tanto, estos temas nos llevan a considerar al régimen político como un parámetro que afecta el nivel de los costos de transacción en el uso de las organizaciones públicas⁷⁸.

5.2 *Las cuatro características de los mercados políticos que afectan la elección de la estructura de gobierno de las organizaciones públicas*

Hay cuatro características de los mercados políticos que tomar en cuenta, y por cierto su importancia en las diferentes economías dependerá de esas particulares características. De la misma manera que es usado para describir los mercados convencionales, escogemos algunas características que nos dan una idea al describir la dinámica de los incentivos que los políticos enfrentan.

La primera razón al escoger una característica política es tener una idea de cómo los políticos son seleccionados para ver los incentivos que ellos enfrentarán, y por consiguiente diseñar el sistema apropiado para monitorear el desempeño del Poder Ejecutivo.

Ciertamente, nuestro argumento es que el método de selección importa en el sentido de que tan débil o fuerte será el probable problema de azar moral que aquellos políticos elegidos enfrentaran, el cual finalmente tendrá un efecto sobre la decisión de tener una estructura de gobierno para organizaciones públicas sea centralizada o descentralizada.

77. El cual es el caso de Francia donde existe una mixtura de algunas de las características del régimen parlamentario y del presidencialismo.

78. Debemos decir que Moe y Caldwell (1994) y Palmer (1995) básicamente han mostrado una agenda de investigación más general, y la superioridad pretendida del régimen parlamentario con respecto al presidencial puede ser argumentado en forma particular de aquellos regímenes (Nueva Zelandia y Estados Unidos respectivamente). Los efectos de los diferentes regímenes políticos sobre la estructura de gobierno público debería ser investigado tanto teórica como empíricamente. Asimismo, la superioridad pretendida del régimen parlamentario debe ser analizado en conjunto con el nivel de transacciones económicas, ya que este puede ser el caso que la superioridad mencionada podría ser sólo válida en los niveles mas altos de la actividad económica.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Puesto que, estamos asumiendo que los países están organizados de acuerdo a instituciones políticas conforme a la democracia, por consiguiente, la idea básica es que hay una entrada y salida menos costosa de los mercados políticos. La segunda razón es precisamente lo que constituye el efecto dinámico de ciertas políticas, en este caso, la reelección de políticos.

Esta característica probablemente tiene un poderoso efecto en la estructura de gobierno de las organizaciones públicas de la misma manera en que las empresas privada tienen que decidir sobre que tecnología usar, y por lo tanto en el tamaño de sus plantas; similarmente, las características de la reelección tienen importancia para los políticos quienes estarán a cargo del Poder Ejecutivo, como también en los políticos que estarán a cargo de monitorear las actividades del Ejecutivo.

El tercer factor que usamos para describir los mercados políticos es una característica que nos dará una idea de cómo la relación entre los agentes políticos afectan la elección de la estructura de gobierno, y por lo tanto la producción de instituciones formales.

Esta característica es similar al caso de dos firmas que compiten por una mayor participación en el mercado. La diferencia es que, quien gana tiene una externalidad que afectará el costo relativo de la estructura de gobierno de las organizaciones publicas.

La **magnitud distrital** (MD) es una institución electoral que determina cómo las organizaciones electorales⁷⁹ conseguirán su participación en la representación política de un país. La MD, en nuestra opinión, tiene dos efectos: el primero está relacionado al efecto ex ante sobre las estrategias que la organización electoral deberá planear para tener una mayor participación en el mercado político.

El segundo⁸⁰ está relacionado al efecto ex post sobre los incentivos que los representantes elegidos enfrentarán en la creación de instituciones forma-

79. Los participantes en las contiendas electorales no necesariamente tienen que estar organizados en partidos políticos.

80. El más relevante para los propósitos de nuestro estudio.

les, en el monitoreo de las actividades del Poder Ejecutivo, y en general, en la manera cómo son tomadas las decisiones de política de acuerdo al régimen político, parlamentario o presidencial.

Sin duda, los incentivos que los políticos enfrentan si fueran o no elegidos por una gran o pequeña MD son muy diferentes, y la razón es que los políticos en MDs más pequeñas no tienen un fuerte incentivo que los diferencie de los otros participantes⁸¹.

En contraste, los políticos elegidos por una MD grande enfrentan un incentivo más fuerte de unir más esfuerzo para diferenciar sus labores de los otros ya que sus posibilidades de reelección serán mayores⁸².

Elecciones a mitad de periodo se refiere a la renovación de parte o todo el Poder Legislativo. Esta característica añade un efecto dinámico al efecto ex ante que una MD tiene sobre las estrategias de las organizaciones electorales ya que para ser reelectos, los políticos tendrán el incentivo de trabajar fuerte porque los beneficios de mantener el puesto son reducidos a la mitad comparado a una situación de no reelección.

La misma razón puede ser aplicada al caso de los políticos que mantienen el Poder Ejecutivo si ellos enfrentan la posibilidad de una reelección; el horizonte de los posibles beneficios para los que se quedan en el poder puede ser el doble⁸³.

En consecuencia, las elecciones a mitad de periodo y la reelección introducen efectos dinámicos en los incentivos que los políticos enfrentan, y aumentan la competencia entre estos tipos de agentes de formar organizaciones publicas eficientes⁸⁴.

81. Esta característica es muy clara si los políticos son elegidos a través de partidos políticos. Ellos simplemente podrían sobornar a los líderes de los partidos para un mejor posición en la lista parlamentaria, y por lo tanto aumentar la probabilidad de ser reelegido sin mayor esfuerzo.

82. Indudablemente, estamos asumiendo que los políticos quieren ser reelectos.

83. En el caso de un régimen presidencial con periodo fijo

84. Esto puede ser argumentado que solo los que mantienen el Poder Ejecutivo tienen el incentivo de mayor eficiencia en las organizaciones públicas, y los miembros del Legis-

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

La existencia de las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo es una característica de los mercados políticos que es importante entender. Relacionado a esta característica, la pregunta es: ¿cuál jugador, o el Poder Ejecutivo o el Legislativo, tendrá mayor ventaja en la formación de instituciones que aparecen en los procesos de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo?

Tener más ventaja en la formación de la producción de reglas formales quiere decir tener el derecho a ser la parte que será el *demandante final* de los derechos de propiedad incluidos en las transacciones con el sector privado, y dentro del sector público.

Por lo tanto, el diseño de instituciones formales por parte del Poder Ejecutivo tenderá a ser planificado para que una organización pública centralizada pueda hacer cumplir y monitorear estas instituciones⁸⁵.

De la misma manera que aplicamos el esquema de asignación de recursos para factores económicos, haremos lo mismo para los factores políticos. Es decir, se tiene que identificar los costos ex ante y ex post de la descentralización asociada con los factores políticos descritos arriba.

5.2.1 Costos de transacción ex-ante asociados con factores políticos

Como mencionamos antes, la *magnitud distrital* tiene dos efectos, el efecto ex ante y el ex post, pero a este nivel nos interesa el efecto ex post ya que tiene que ver con los incentivos que los políticos enfrentan cuando tienen que diseñar instituciones para la estructura de gobierno de las organizaciones públicas.

lativo tienen el incentivo de pedir más de las organizaciones públicas existentes. Como Terry Moe arguye en varios artículos, esto parece ser el caso para incentivos que Presidentes y legisladores enfrentan los políticos Americanos.

85. Supongamos que el Poder Ejecutivo diseña un nuevo régimen de impuestos donde es posible delegar ya sea responsabilidades de recaudación tributaria o gastos fiscales a gobiernos de segundo y tercer nivel, o un régimen impositivo donde toda la recaudación tributaria es realizada por el Poder Ejecutivo a través de una autoridad central y el gasto fiscal es controlado por otra agencia pública. La elección por el Poder Ejecutivo, *ceteris paribus*, será lo último.

Supongan que cada jurisdicción política tiene un representante en el Parlamento. Por lo tanto, en el contexto del costo ex ante de una estructura de gobierno centralizada, habrá costos relacionados a la coordinación de diferentes demandas (de parte de las diferentes jurisdicciones políticas), y el costo de negociación entre diferentes partidos⁸⁶.

En el caso del segundo factor, *elección a mitad de periodo*, una vez más costos similares aparecen. La posibilidad de reconstruir una coalición en el parlamento a mitad de un período puede aumentar los costos de negociación entre los partidos para constituir una nueva coalición.

El tercer factor, *reelección*, afecta los incentivos que los políticos que mantienen el Poder Ejecutivo enfrentan en el diseño de la estructura de gobierno de las organizaciones publicas.

La posibilidad de ser reelecto implica que los políticos que mantienen el Poder Ejecutivo deberían considerar la negociación con un grupo significativamente más grande de entidades políticas, la cual es la estructura "correcta" de gobierno para las organizaciones publicas.

El conjunto de entidades políticas es mucho más grande que en el caso de elección a mitad de periodo⁸⁷ puesto que el actual Poder Ejecutivo no sólo tendría que negociar con los participantes actuales en el mercado político, sino también con futuros participantes en el mercado político, y por lo tanto los costos de negociación que surgen con la presencia de elecciones a mitad de periodo, pueden ser intolerable.

La manera de ver el costo ex ante de esta variable es la siguiente: asumamos que no hay reelección (inmediata), en este caso el Presidente estaría interesado en perseguir una reforma del Estado si el (ella) tiene la certeza que tal reforma no será desmantelada por el siguiente gobierno; por lo tanto, el (ella) tiene que formar coaliciones que podrían aumentar los

86. Ciertamente, como mostramos en la subsección 3.12, si las preferencias de las diferentes jurisdicciones geográficas son similares, costos de coordinación son más pequeños.

87. El cual es un efecto dinámico que afecta a las legislaturas directamente.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

costos de negociación, y por consiguiente, ninguna reforma (centralización) es la política más preferida.

Las facultades legislativas delegadas del Ejecutivo indican la superioridad de un jugador político (el Presidente) con respecto al otro (El Congreso); esto surge cuando hay costos *ex ante*, tales como los costos de información y negociación. Estos costos están asociados con el grado de dificultad de los costos de negociación entre legisladores y el costo de la agencia que los legisladores esperan soportar.

5.2.2 *Discusión sobre el caso de la reelección*

El caso de la reelección y no-reelección puede ser analizado, desde la perspectiva de la teoría de juegos, como la diferencia entre un juego de una sola ronda, y juegos repetidos finitos e infinitos.

Los juegos repetidos finitos, tienen la característica que cualquier estrategia puede ser jugada un número finito de veces, y el resultado de todos los juegos anteriores ha sido observado antes que el siguiente juego empiece⁸⁸. Mientras que los juegos repetidos infinitos son las estrategias jugadas siempre, o por lo menos los jugadores “creen” que están jugando de ese modo⁸⁹.

Asumamos que un Presidente puede realizar dos acciones: reforma o no reforma de la estructura de gobierno de las organizaciones publicas. Mientras que, los electores a su vez aceptan la reforma propuesta reelejendo al Presidente, o no aceptan la reforma, botando al Presidente.

Ahora, supongamos que, observamos los resultados del juego en el contexto de la institución política: no-reelección, el cual puede ser considerado como un juego de una sola ronda.

88. No importa cuantas veces la estrategia es jugada.

89. Esta es la razón porque es necesario el supuesto de factor de descuento común para todos los jugadores. Indudablemente, este es un supuesto crucial que es difícil de utilizar en cualquier juego repetido en mercados políticos peruanos puesto los que jugadores aparentemente comparten tasas de descuento diferentes.

En este tipo de juego, los políticos no enfrentarían ningún incentivo adicional de reformar la estructura de gobierno de las organizaciones públicas, puesto que no se beneficiarán del aumento esperado de la eficiencia de esa reforma⁹⁰. Sin embargo, el efecto contrario también podría ser observado, ya que el Presidente puede buscar una estrategia “irracional”, es decir, reformar las organizaciones públicas.

Por cierto, se puede argumentar que tales actos irracionales pueden ser encontrados en cualquier juego, pero nuestra aseveración es que, en el caso de no reelección inmediata, tal “acto irracional” podría tener una mejor probabilidad de ocurrir en comparación al caso de reelección.

La “racionalidad” de tal estrategia irracional es la siguiente: existe una pequeña posibilidad que al reformar las organizaciones públicas se lograrían beneficios durante el periodo político en ejercicio, y una mayor oportunidad de aprovechar los beneficios de dicha reforma en el subsiguiente periodo.

El “resultado irracional” ocurriría si no hay reelección inmediata; se esperaría ser reelecto después de un periodo político. Si existe un decreto de perpetuidad sobre la reelección, por ejemplo, el caso Mexicano, la irracionalidad ocurriría pero no se puede explicar por los incentivos políticos-económicos.

En consecuencia, un político joven⁹¹ que controla su partido político; y si es importante a nivel nacional, podría estar gustoso en emprender las reformas de las organizaciones públicas de la manera “correcta”, es decir, cambiando las instituciones políticas que son la base de la estructura actual de los derechos de propiedad en el sector público.

Por lo tanto, la estrategia “reformar” está secuencialmente en equilibrio en el contexto de una reelección no inmediata, porque mejora la probabilidad

90. Estamos asumiendo que cualquier cambio en la estructura de gobierno tomará tiempo, y por lo tanto cualquier resultado de un aumento en la eficiencia se verá en el siguiente periodo político (siguiente elección).

91. En verdad, esta no es una condición necesaria. Presidentes “viejos” cuyas aspiraciones es tener un partido político de larga duración tienen una mejor chance en reformadores más consistentes.

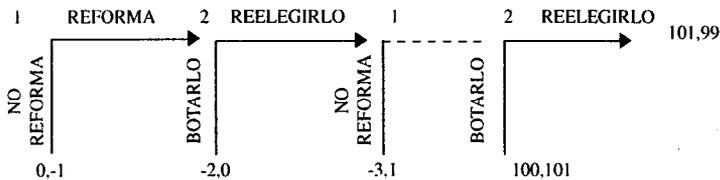
¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

de aumentar los ingresos de ejercer el poder repetidamente; ergo, existe una consistencia temporal de tal institución (reelección no inmediata).

Contrario a lo que se esperaría, el caso de reelección continua disminuye la probabilidad de reformar la estructura de gobierno de las organizaciones públicas.

En particular, la institución política de reelección, en el contexto de la no-separación de poderes (una condición crucial para el régimen presidencial), carencia de un partido político nacional, y la proliferación de pequeños organizaciones políticas hace que la “inversión” de reformar las organizaciones públicas sea muy costosa, y por lo tanto, la inconveniencia de la reforma.

FIGURA 6
EL JUEGO DE LA REELECCIÓN



La figura 6, es una adaptación del famoso juego del centípedo, muestra que si los partidos políticos creen que están jugando un juego de elección repetidas infinitamente⁹², y asumimos que cualquier partido político (jugador 1) juega contra los electores (jugador 2), de tal manera que el jugador 1 tiene dos estrategias; Reforma o no reforma, en la etapa 1, los resultados son 0 para el jugador 1, y -1 para el jugador 2, si el jugador 1 juega “reforma”. Mientras que el jugador 2 tiene también dos estrategias, reelegirlo o botarlo.

92. Una pregunta con respecto a este punto es ¿por qué usamos un juego repetido limitadamente en vez de uno infinitamente? La respuesta está relacionada al hecho que las elecciones en una democracia, se supone tienen la característica que el Presidente actual enfrenta una alta probabilidad de ser desplazado por otro competidor.

En el periodo “t-k”, los resultados cambian drásticamente, como se muestra en el gráfico, usando la inducción hacia atrás, la única solución es “no reforma” en la primera etapa del juego electoral, puesto que, el jugador 1 en la etapa final, anticiparía que el jugador 2 lo desplazará, luego el jugador 1 seguirá la estrategia “no reforma” en la etapa anterior.

El jugador 2 también anticipará la estrategia previa del jugador 1, y por lo tanto desplazará al jugador 1 en la etapa previa, y así sucesivamente. El resultado final en este juego, es en la etapa 1 donde el jugador 1 opta por “no reforma”.

Del análisis se desprende que, en una sociedad democrática, pareciera que algunas características políticas, aumentan los costos relativos de las reformas, como por ejemplo, la reforma del Estado, puesto la carga de los costos iniciales de las reformas serían asumidas por un determinado partido político, y no por la sociedad en su conjunto.

En tanto no exista un sistema de distribución de algunos de los costos políticos implícitos en las reformas económicas, la racionalidad política conducirá a un resultado económico ineficiente⁹³.

Por lo tanto, comparando dos economías que realicen un importante cambio institucional, la diferencia básica en sus resultados económicos estará relacionada a la eficiencia de sus correspondientes organizaciones políticas, y sí las instituciones políticas cambian o no para tener una reforma en sus organizaciones publicas, tales como el Poder Ejecutivo.

La conclusión de esta discusión, es que contrariamente a lo que convencionalmente se espera, la reelección no ayuda a reformar las organizaciones públicas tales como el Poder Ejecutivo.

Esta conclusión es muy simple, la reelección conduce a la búsqueda de no reforma, el cual es un resultado racional individual pero no Pareto. En otras palabras, la reelección es socialmente ineficiente.

93. En nuestro caso, el resultado ineficiente es no reformar las organizaciones públicas.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

El resultado es derivado bajo el supuesto que, no existe separación de poderes⁹⁴, los Presidentes carecen de un partido político nacional, y existe una proliferación de los partidos políticos.

El hecho que exista proliferación de partidos políticos quiere decir que, hay un alto grado de competencia en el mercado electoral, por lo tanto los candidatos serán muy renuentes a buscar reformas con costos hundidos políticos.

Muchos politólogos señalan que, la proliferación de los partidos políticos es el resultado de la disminución de la magnitud distrital del electorado. Por lo tanto, cualquier diseño de la ingeniería electoral tiene importantes efectos sobre la probabilidad de ciertas políticas que buscan aumentar la eficiencia, y por consiguiente, impulsar al crecimiento económico de largo plazo.

5.2.3 *Costos de transacción ex post asociado a factores políticos*

Similarmente como en el caso de los factores económicos, los costos de transacción ex -post de los factores políticos están relacionados a los incentivos que éstos generan en una estructura de gobierno descentralizada.

El problema principal de incentivo es la *restricción de presupuesto débil*, el cual indica la incapacidad del gobierno de encargarse de reducir pérdidas desde una estructura de gobierno descentralizada⁹⁵.

Por cierto, aquí los costos de transacción ex post ocurren en la distribución de bienes y servicios suministrados por el gobierno. En consecuencia, estos costos tienen que estar asociados con aquellos factores políticos que afectan el Poder Ejecutivo, y el Legislativo.

94. En otras palabras: a pesar que los electores eligieron dos agentes diferentes: Presidente y Legislativo, uno de ellos –típicamente el Presidente– tiene más ventaja en hacer política económica.

95. Esta sección se basa en una adaptación de Dewatripont y Roland (1997).

Un distrito de magnitud mas amplia implica que el problema de compromiso en una estructura de gobierno descentralizada surgiría, asociado básicamente con el problema del presupuesto débil, descrito arriba.

Una magnitud distrital más grande quiere decir, tener más jurisdicciones geográficas cuyos representantes presionarán para tener acceso a más servicios públicos para sus respectivas jurisdicciones, el cual finalmente crea un problema de compromiso para el gobierno.

Similarmente, la existencia de elecciones a mitad de periodo quiere decir, que el conjunto inicial de legisladores cambiará, y por consiguiente aumentará los costos de transacción comprometidos en la verificación de la cantidad y calidad de los bienes y servicios provistos por el gobierno.

Estos costos de transacción estarían asociados con las diferencias en la información entre los nuevos miembros y los miembros del parlamento anterior⁹⁶, y la existencia de información manejada por organizaciones publicas descentralizadas.

Si hay un cambio en la composición en los comités que vigilan las organizaciones publicas, este cambio provocará un aumento en el costo relativo de la estructura de gobierno descentralizado con respecto a una centralizado.

La existencia de reelección y de las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo implicaría que los gobiernos probablemente se enfenten con el problema del presupuesto débil en una estructura de gobierno descentralizada.

El primer factor implica que habrá una tendencia a una *sobre oferta* de bienes públicos, ya que el gobierno tendrá más incentivo de intercambiar votos (escaños) por bienes públicos para seguir ejerciendo el poder.

96. Lo cual implica la recomposición de los Comités, y por lo tanto existe siempre una pérdida de información por la pérdida de miembros con experiencia del Parlamento anterior.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Mientras tanto, la capacidad de rescatar las malas inversiones hechas por diferentes entidades gubernamentales bajo una estructura de gobierno descentralizado será posible debido a la existencia de las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo, ya que los costos de negociar *bail-outs* serán reducidos porque el Poder Ejecutivo tendrá más potestad para condonar aquellas malas inversiones⁹⁷.

5.2.4 Factores políticos y sus costos de transacción asociados con la centralización

Aquí los factores que tomaremos en cuenta son aquellos que afectan a los políticos que tienen el control del Poder Ejecutivo, tales como la reelección y el grado de las facultades legislativas delegadas del Ejecutivo. La disponibilidad relativa de aquellos factores implicarán costos de transacción, lo cual debería ser tomado en cuenta en el diseño de la estructura de gobierno de las organizaciones públicas.

Sea que haya o no reelección en un mercado político específico se emitirán diferentes juicios de valor acerca de seguir ejerciendo funciones públicas por más de un periodo. Pero como se argumentó, no sólo importa si la reelección es o no permitida, sino si es o no continua.

Si hay reelección, esto implicará que el precio de seguir ejerciendo el poder es multiplicado por un número entero mayor a 1, y por consiguiente, los costos de influencia también aumentan, así como el **costo de corrupción abierta**.

En el caso de las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo, los costos de influencia y los costos de corrupción son menores en una estructura de gobierno centralizada que con respecto a una descentralizada.

97. Es interesante notar que el régimen militar en Chile en 1982 rescató el sistema financiero a pesar de haber adoptado el enfoque económico monetarista. Lo mismo puede decirse acerca del gobierno de Fujimori. Recientemente, el gobierno estructuró un programa para rescatar un cierto número de empresas con problemas financieros. Mas aún, en Noviembre de 1998, se intervino un banco peruano privado (el Banco Latino), y una de las OG fue ordenada a ayudar con recursos financieros en ese *bail-out*.

Nótese que estos costos de transacción aumentan en una estructura de gobierno descentralizado ya que los políticos al tener esas facultades tendrán que satisfacer los intereses de más partidos en una estructura de gobierno descentralizada mas que en una centralizada.

Por consiguiente, en una estructura de gobierno centralizada, es posible observar que hay un incremento per cápita en los costos de corrupción e influencia, pero el total de esos costos disminuye bajo una estructura de gobierno centralizada⁹⁸.

En el contexto de una estructura de gobierno centralizada, es importante notar que hay una diferencia entre los costos de transacción asociados con ambos factores políticos y económicos. En el caso de los factores económicos, los costos de influencia y corrupción abierta están relacionados al segundo nivel del problema Principal-Agente, los servidores civiles.

Mientras que, en el caso de los factores políticos, estos costos de transacción están asociados con el primer nivel del problema Principal-Agente, los políticos. Por consiguiente, estos costos, aunque similares, son muy diferentes, ya que afectan a los diferentes agentes, y mas aun, las políticas diseñadas para evitar la corrupción en el sector publico debieran tener en cuenta esta sutil diferencia.

6. EL ESQUEMA COMPLETO

La discusión de los factores políticos y económicos que afectan la elección de la estructura de gobierno de las organizaciones públicas a través de las diferencias en los costos de transacción nos lleva al paso final de agrupar estos costos como variables en un modelo de optimización.

Puesto que los políticos son los agentes a cargo de organizar la provisión de bienes y servicios a la sociedad, ellos diseñarán sus empresas de tal manera de minimizar los costos de transacción asociados a esta provisión.

98. Por cierto, esta observación puede ser refutada, pero aparentemente tiene sustento empírico: los casos de corrupción registrada parecen ser menores en países con gobiernos unitarios que con gobiernos federales.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Asumamos que, los políticos son agentes racionales con una función específica a optimizar que depende positivamente de las rentas pecuniarias de seguir ejerciendo el poder, y negativamente al nivel de esfuerzo asociado a la provisión de bienes y servicios.

Por consiguiente, ellos diseñarán un sector público que maximiza sus rentas pecuniarias con el menor esfuerzo. Para alcanzar tal objetivo, ellos organizan un sector público que tome en cuenta las restricciones que enfrentan.

La preferencia por una determinada estructura de gobierno para las organizaciones públicas puede ser vista de la misma manera como la obtención de una combinación eficiente de insumos por una firma comercial.

La gran diferencia entre al elección de la estructura de gobierno en las empresas privadas y el sector público está relacionado a que tan bien definidos están los derechos de propiedad, y como en el caso de empresas privadas, la mejor definición de los derechos de propiedad llevan a un mejor control interno de la firma, y por lo tanto a una estructura de gobierno eficiente.

Mientras que, en el caso del sector público, ya que los derechos de propiedad están no muy bien definidos por que dependen del resultado de los juegos de negociación jugado entre varias organizaciones políticas⁹⁹, por lo tanto la elección de una estructura de gobierno optimo es confusa debido a la introducción de factores no económicos.

99. Un ejemplo para ilustrar esta afirmación. Si un Presidente de un país en vías de desarrollo quiere aumentar los salarios del sector público, él (ella) necesitaría la opinión de las OMs tales como el Fondo Monetario Internacional. Supongamos que el FMI está de acuerdo con tal política transitoria, luego el Presidente tendría que negociar este trato con el Congreso. Después, él puede negociar la cantidad del aumento con las organizaciones representantes de los servidores públicos. Probablemente, él también escuchará la opinión de los representantes del sector privado. En tanto que, para cambiar una pequeña parte de varios contratos que definen la estructura de gobierno del sector público, Presidentes probablemente tendrían que negociar con un gran número de partidos, y lo más probable tratarían de asuntos distributivos más que de eficiencia.

Por lo tanto, asumiendo que el gobierno busca minimizar los costos de transacción de producir un cierta canasta de bienes y servicios, el problema puede ser expresado de la siguiente manera:

$$\text{Min } L_{x_1, x_2, x_3} \equiv \Gamma_{(x_1, x_2, x_3)} - \lambda(\Omega_{(x_1, x_2, x_3)} - Y)$$

En este simple problema la principal diferencia respecto a los problemas típicos de optimización es la especificación de $\Gamma_{(.)}$, la cual de acuerdo a nuestro esquema, es la matriz resultante de las combinaciones de factores políticos y económicos.

En nuestro caso, hemos identificado cuatro factores en el mercado político, y cinco factores en el mercado económico, los cuales afectarían el nivel de los costos de transacción, y por lo tanto, influirían, *ceteris paribus*, en la elección de una determinada estructura de gobierno particular.

$\Omega_{(.)}$ es la función de producción que establece una relación técnica entre ciertos niveles de producto Y, y diferentes formas organizacionales o estructuras de gobierno, $x_{(i)}$ ¹⁰⁰. Del problema de minimización descrito arriba, la condición de primer orden (CPO) resulta:

$$\partial x_i / \partial x_j = \partial \Omega_{(.)} / \partial \Gamma_{(.)}$$

La interpretación es que, en equilibrio, la tasa de sustitución entre las estructuras de gobierno (por ejemplo, centralización y descentralización) es igual al ratio del producto marginal de la centralización (descentralización), y los costos de transacción marginales de los mercados políticos y económicos.

Desde el punto de vista de los hacedores de política económica, reformar cualquier estructura de gobierno del sector público supone tratar las estructuras de gobierno como variables endógenas en vez de variables exógenas. Este es un cambio fundamental con respecto al modelo estándar de reforma

100. Nótese que de acuerdo a nuestro esquema, descentralización ha sido dividido en dos partes: *ex ante* y *ex post*, y por consiguiente la hemos tratado como dos variables diferentes. En consecuencia, tenemos tres variables endógenas en vez de dos. Consideraremos que este supuesto no afecta los resultados de nuestro esquema.

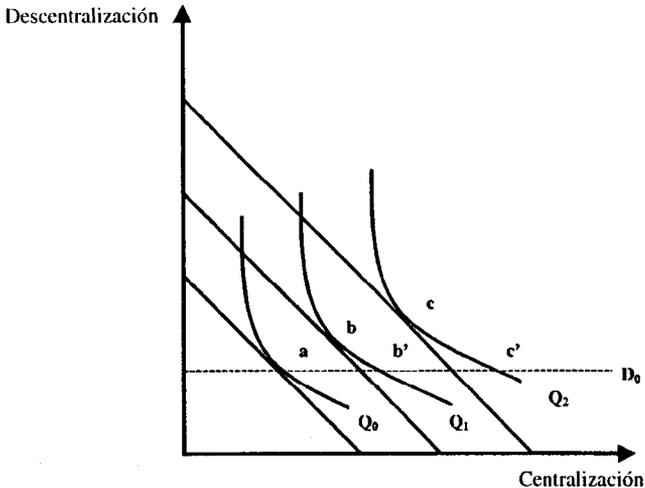
¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

de la estructura de gobierno del sector publico, puesto que en este tipo de modelo, las estructuras de gobierno son considerados como parámetros¹⁰¹.

Otra consecuencia de este modelo es que la función de producción, $\Omega(\cdot)$, la cual indica una relación particular de las estructuras de gobierno a los productos, puede ser diferente de país en país, y por consiguiente, es imprudente y erróneo tratar esa función como similares entre todos los países, lo cual está implícito en el programa de reformar organizaciones públicas auspiciadas por las OMs.

Mas aún, del problema de minimización de costos, podemos hacer algunas inferencias acerca de algunos efectos estáticos del bienestar de las restricciones que afectan la elección de la estructura de gobierno eficiente. Vamos a suponer que un país en particular tiene dos maneras de organizar su sector publico: o una estructura centralizada o descentralizada.

FIGURA 7
LA ELECCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO EN UN
MODELO COMPLETO



101. En verdad, no conocemos ningún modelo explícito o implícito que considere la estructura del gobierno del sector publico como una variable dependiente.

En la figura 7, se muestra las isocuantas (Q_0 , Q_1 Y Q_2) indica el nivel de producto alcanzado por usar ciertos montos de centralización y descentralización; la especificación de aquellas funciones de producción son específicas a cada país.

Ahora, asuma que el monto de descentralización es dado en el corto plazo, D_0 . A los precios relativos de la centralización / descentralización que son los resultados de los diferentes costos de transacciones de los mercados políticos y económicos. El país, para minimizar costos, debería estar produciendo en a' en vez de a para conseguir un nivel de producto Q_0 .

Similarmente, para el caso del nivel de producción Q_1 , el país esta usando una combinación de centralización/ descentralización en b en vez de b' , y así sucesivamente. El resultado general será una pérdida de bienestar importante por establecer el monto de descentralización a niveles menores (o mayores) comparados con aquellos en países con una mayor (menor) descentralización.

7. CONCLUSIONES

El principal propósito de este artículo ha sido el desarrollo de un esquema unificado en el cual, las variables políticas y económicas expliquen como los políticos eligen entre varios tipos de estructuras de gobierno, la estructura de gobierno resultante es la que mejor minimiza el *trade-off* establecido por el conjunto de restricciones económicas y políticas.

Por lo tanto, el principal resultado en esta investigación es la derivación de un modelo formal en el cual la elección de una determinada estructura de gobierno es la solución de un problema de optimización. Las restricciones específicas en este problema de optimización son el conjunto de variables económicas y también políticas discutida en la sección 3.2 y 5.2.

En este sentido, pensamos que un resultado colateral de esta investigación es el establecimiento de un estudio formal de los determinantes que explican el diferencial en las eficiencia del sector público mundial, por ejemplo, el Poder Ejecutivo.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

Una diferencia importante de los enfoques dirigidos a reformar las organizaciones publicas es que aquellos han sido muy dependientes de los modelos *ad hoc*, y por consiguiente sus respectivas prescripciones normativas han carecido del encanto respecto a aquellas proposiciones de política derivados de los modelos positivos.

Nuestro enfoque conduce a que un mejor diseño en los contratos mejoraría el rol asignado a la condicionalidad incorporada en la mayoría de los contratos, que comprende el financiamiento por parte de las organizaciones multilaterales.

Las variables políticas tienen que estar integradas para entender los derechos de propiedad residuales en aquellas organizaciones. Estas variables políticas son las que cambian el conjunto de incentivos para los agentes políticos, elegidos por los electores.

Por lo tanto, la magnitud distrital, la existencia de elecciones del legislativo a mitad de periodo, la existencia de la reelección presidencial, y las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo implican un cierto conjunto de incentivos para el concesionario del sector público.

Estas variables políticas puestas en el contexto de un modelo de optimización del costo de transacción tienen que ser balanceado en términos de sus costos de transacción. Lo mismo se aplica para las variables económicas discutidas antes.

En la discusión acerca de las variables políticas, encontramos que con distritos de mayor magnitud, habrá mas incentivo de los representantes elegidos, quienes tendrán que monitorear las actividades del Poder Ejecutivo.

En general, los incentivos que los políticos afrontan, si fueran o no elegidos por una MD grande o pequeño son muy diferentes, y una razón es que los políticos en una MD mas pequeño no tienen un fuerte incentivo para diferenciar de los otros participantes.

La existencia de las elecciones a mitad de periodo también modifica el conjunto de incentivos enfrentado por los políticos, ya que añade un efecto

dinámico sobre el efecto ex ante que la MD tienen sobre las estrategias de las organizaciones electorales.

Para ser reelegido, los políticos tendrían el incentivo de trabajar con ahínco, puesto que los beneficios de seguir en el poder son reducidos a la mitad comparándolo a una situación de no reelección.

Quizás, la variable política más controversial de tratar ha sido el caso de la posibilidad de reelección de Presidentes. Contrario al criterio convencional, la posibilidad de continuidad de un Presidente introduce más restricciones a la estructura de gobierno de las OGs, y finalmente al desempeño económico de largo plazo de un país.

La existencia de una reelección continua, en el contexto de un régimen presidencial, no asegura que habrá una reforma de las organizaciones públicas tales como el Poder Ejecutivo. La razón es que la reelección continua no es un juego repetido infinito, sino finito.

Esta diferencia es sutil, pero implica que la acción más probable será que, los Presidentes no apliquen reformas. Por lo mismo, encontramos que es más beneficioso para reformar organizaciones públicas sea tener, sólo un periodo o “reelección no sucesiva”, en este caso los efectos benéficos vienen por el lado del efecto reputación.

La existencia de las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo, es una característica importante en los mercados políticos, en el modo de ver cual jugador, el Poder Ejecutivo o el Legislativo, tiene más ventaja en la formación de las instituciones formales que surgen en el proceso de negociación entre estos dos agentes.

Por lo tanto, el diseño de las instituciones formales por parte del Poder Ejecutivo tendría la tendencia a ser una organización pública centralizada, que puede reforzar y monitorear dichas instituciones.

Con respecto a los factores económicos que explican la estructura de gobierno de la organización del sector público, encontramos que las variables tales como el acceso a recursos domésticos y extranjeros, la cantidad y la calidad del capital humano disponible, el nivel de intensidad del trabajo

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

asociado con la manera como son impulsados los contratos labores, el grado de desarrollo del sector privado (doméstico), y la prevalencia de los contratos informales son importantes para entender la preferencia por una determinada estructura de gobierno para el sector público.

La disponibilidad del capital financiero asigna un importante rol a las OMs, ya que ellas introducirán condicionalidades para una estructura de gobierno centralizada, haciendo que el Poder Ejecutivo sea una garantía de última instancia o requiriendo que el Poder Ejecutivo tenga más control, de la recaudación de impuestos, y de la supervisión y asignación de gasto público.

Tener una fuerza laboral bien educada, y bien distribuida geográficamente implicaría tener más oportunidades de tener una estructura de gobierno descentralizada. Puesto que, ciertos servicios públicos, para ser producidos localmente, requerirán como insumo trabajo específico, por lo tanto la escasez y concentración de la fuerza laboral forzará a los políticos a depender más de una organización centralizada para la provisión de esos servicios públicos.

Una razón de por qué el sector público usualmente tiene contratos bajo incentivo es debido a la naturaleza multi-producto del sector público. Por consiguiente, observaremos una organización más centralizada cuando hay contratos laborales de bajo incentivo.

El grado de desarrollo del sector privado mejorará las oportunidades del sector público al contar con una organización descentralizada, puesto que la frecuencia de las transacciones aumenta, la incertidumbre disminuye, y la especificidad del activo también. Por lo tanto, depender más del sector privado por defecto, implica la descentralización del sector público.

En tanto los contratos informales sean de mayor alcance, la estructura de gobierno del sector público será más centralizada. La razón es que para tener un sistema que asegure la comparación de la cantidad y la calidad de los servicios públicos suministrados, tenemos que depender más de contratos formales. Por consiguiente, la manera de hacer frente a tales factores es con una estructura de gobierno centralizada.

La otra conclusión importante de este modelo es que cualquier reforma en la estructura de gobierno del estado es mas que un simple mejoramiento en los contratos a nivel del Principal-Agente al interior del sector público o que cualquier reforma administrativa.

Puesto que, las organizaciones de gobierno son importantes en el establecimiento de reglas formales e informales, nuestro segundo objetivo fue mostrar que para tener un cambio institucional sostenible, tiene que haber también un cambio político.

La razón es que, la estructura de gobierno para aquellas organizaciones gubernamentales dependen del marco legal de los derechos de propiedad específicos en las instituciones de los mercados políticos. La manera como los mercados políticos funcionan afecta directamente a las organizaciones gubernamentales, tales como el Poder Ejecutivo.

La mayoría de los intentos de adoptar reformas organizacionales para organizaciones publicas han pasado por alto el rol que las OMs juegan en el diseño de tales reformas. Puesto que, los gobiernos juegan un juego Principal-Agente con el electorado, y juegan un juego de señales con las OMs, el resultado mas probable de estos juegos es uno en equilibrio con no reforma en la estructura de gobierno de las organizaciones gubernamentales.

La importancia de las organizaciones multilaterales como fuente de financiamiento para países en desarrollo, ha estado en aumento desde los ochenta con una tendencia a continuar su crecimiento en el futuro. Esta característica sitúa a las OMs en una posición superior para adoptar eficazmente las reformas institucionales en los países en desarrollo ya que, sus recursos pueden actuar como condición de holgura complementaria para los gobiernos.

Hasta ahora, el historial que las OMs han mostrado no es muy impresionante. Hay varias razones para tan pobre desempeño. Primero, su enfoque a programas tales como la "Reforma del Estado no ha sido completo.

La mayoría de sus recomendaciones se han centrado en algunas de las variables económicas, que explican la ineficacia de muchas organizaciones

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

gubernamentales, pero no incluyen variables políticas que son la fuente del problema de las organizaciones gubernamentales.

Segundo, el problema que las OMs tienen al tratar con problemas que comprenden la reforma de la estructura de gobierno de las organizaciones públicas es que, *tratan este problema de manera similar, como en el caso de reestructuración de una empresa privada.*

Aunque las OMs reconocen la importancia de los factores políticos como importante para el caso de compromiso creíble, no tienen ningún modelo en el cual, la reforma de la estructura de gobierno del Estado incorpora las variables políticas que interactúan con las variables económicas afectando la estructura de gobierno de las organizaciones públicas.

Por lo tanto, la ausencia de un marco metodológico hace que, la elección de reformar el Estado sea poco importante ya que aparece ad-hoc, y por cierto, esto explica porque las reformas auspiciadas por las OMs son raramente exitosas.

Tercero, las OMs internamente enfrentan sus propios problemas de agencia, y en general, sus estructuras de gobierno no las han ayudado eficazmente al tratar con estados que adoptan las reformas institucionales¹⁰².

102. Véase Killick, Gunatilaka y Marr (1998, pp. 148-151). Los autores han puesto en tela de juicio las condicionalidades, y la inconsistencia de las mismas. Los autores también critican la aparente competencia entre donantes, cada uno de ellos con sus correspondientes conjunto de condicionalidades. Los autores mencionan entre varios factores el fracaso del esquema de condicionalidad, el problema de los *incentivos del personal*. Citando un documento del Banco Mundial que menciona que "...el reclutamiento, promoción y desarrollo de la profesión premia el "concepto y planeamiento", en contra de una gestión práctica y de monitoreo... Una mayor importancia está vinculada al logro del procesamiento de endeudamiento que a los resultados de la gestión del proyecto, ...Hay, por lo tanto, una "cultura de compromiso", en el cual todo el personal es juzgado más por sus nuevos proyectos que han sido aprobados y comprometidos que la calidad y los resultados de esos proyectos. Estas aseveraciones están relacionados al Banco Mundial pero estamos seguros que al interior del personal la estructura de incentivos opera en la misma dirección que el FMI"

Cuarto, no hay consistencia interna con respecto a los acuerdos de la estructura de gobierno incluidos sea en los servicios prestables o no prestables (por ejemplo, asistencia técnica).

En otras palabras, puesto que los gobiernos piden prestado a las OMs para financiar varios proyectos, los acuerdos de la estructura de gobierno para estos proyectos serán inconsistentes: algunos requerirán estructuras de gobierno centralizada para el sector público, mientras que otras requerirán una estructura de gobierno descentralizada.

Por consiguiente, si las OMs quieren respaldar proyectos favoreciendo a la descentralización como un mecanismo eficaz de reformas de estructura de gobierno del sector público, fracasarán por la inconsistencia mencionada.

Quinto, las OMs compiten entre ellas mismas por otorgar préstamos¹⁰³. La inconsistencia entre proyectos y la estructura de gobierno va en aumento, y disminuye la posibilidad de reformar organizaciones públicas.

Puesto que los gobiernos tienen una agenda miope, y es difícil de desempeñar un monitoreo eficaz de los proyectos, los gobiernos tienen la posibilidad de conseguir recursos financieros para sus proyectos, y prolongar y retrasar proyectos que puedan mejorar significativamente el desempeño de las OGs.

Sexto, las OMs no tienen un mecanismo eficaz para aumentar la competencia de sus fondos para promover la reforma de las organizaciones públicas, no existe tal mecanismo para mejorar la calidad del proyecto.

Recientemente, el Banco Mundial ha sido sometido a una reforma interna para mejorar su eficiencia, aunque es prematuro asegurar el éxito de esta reforma, tenemos dudas que aquellas reformas afectarán significativamente la calidad de los proyectos.

103. Véase Killick, op. cit. Ver página 200, hipótesis 11 "Múltiples donantes y objetivos no claros reducen la implementación y la eficacia" se observará que para un número significativo de casos, existe una relación positiva.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

El mecanismo para medir el éxito de los proyectos apoyados por el Banco Mundial no proporciona los suficientes incentivos a los gobiernos para competir por los fondos, y por lo tanto, de aumentar su calidad.

Mas aun, los indicadores sociales escogidos son tan generales que, no miden un eficaz aumento en el bienestar de un país. Un mecanismo mucho mas efectivo sería construir un indicador para medir el grado de migración de residentes de otros países; de este modo podemos medir eficazmente las variaciones en el bienestar de un país.

REFERENCIAS

ALSTON, L. J.

1996

“Emprirical work in institucional economics: an overview”. In L. J. Alston, T. Eggertsson, & D. C. North (Eds.), *Empirical studies in institutional change* (pp. 25-30). New York: Cambridge University Press.

ALSTON, L. J., EGGERSTON, T., & NORTH, D.C. NORTH

“Transaction costs and economic development”. In L. J. Alston, T. Eggertsson, & D. C. North (Eds.), *Empirical studies in institutional change* (pp. 92-94). New York: Cambridge University Press.

ALSTON, L. J. & GILLESPIE, W.

1989

“Resource Coordination and Transaction Costs. A framework for Analyzing the Firm/Market Boundary”. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 11 (2), 191-212.

CAREY, J. M., & SHUGART, M. S.

1998a

“Calling out the Tanks or Filling Out the Forms?” In J. M. Carey & M. S. Shugart (Eds.), *Executive Decree Authority* (pp. 1-32). New York: Cambridge University Press.

1998a

“Institutional Design and Executive Decree”. In J. M. Carey & M. S. Shugart (Eds.), *Executive Decree Authority* (pp. 274-298). New York: Cambridge University Press.

DEWATRIPONT, M., & ROLAND, G.

1997 "Transition as a process of a large scale institutional change". In D. Kreps & K. F. Wallis (Eds.), *Advances in Economics and Econometrics: Theory and applications. Seventh World Congress. Volume II* (pp. 240-278). New York: Cambridge University Press.

EGGERTSSON, T.

1994 "The economics of institutions in transition economies". In s. Schiavo- Campo (Ed.) *Institutional change and the public sector in transitional economies* (pp. 237-242). Washington D.C.: The World Bank.

EGGERTSSON, T.

1996 "A note on the economics of institutions". In L. J. Alston, T. Eggerston, & D. C. North (Eds.), *Empirical studies in institutional change* (pp. 6-24). New York: Cambridge University Press.

GREIF, A.

1994 "Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies". *Journal of Political Economy*, 102 (5), 912-950.

HAGGARD, S., & KAUFFMAN, R.

1994 "Democratic institutions, Economy Policy and Performance". In C. Bradford (Ed.), *Redefining the state in Latin America* (pp. 237-242). Paris: OECD.

HAHN, F. (ED.)

1989 *The economics of missing markets* (First ed.). New York: Oxford University Press.

HORN, M.

1995 *The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector* (First ed.). New York: Cambridge University Press.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK.

1995 Challenges for peace (Tech. Rep.). InterAmerican Development Bank.

KATZ, L.

1996 *Ill-Gotten Gains Evasion, Blackmail, Fraud, and Kindred Puzzles of the Law* (First ed.). Chicago: University of Chicago Press.

KILLICK, T., GUNATILAKA, R., & MARR, A.

1998 *Aid and the Political Economy of Policy Change* (First ed.). New York: Routledge.

KREPS, D.

1990 "Corporate culture and economy theory". In J. E. Alt & K. A. Shepsle (Eds.), *Perspectives in positive political economy* (pp. 90-143). New York: Cambridge University Press.

LAFFONT, J. J. (ED.)

1992 *Advances in economic theory. Sixth World Congress. Vol. I.* (First ed.). New York: Cambridge University Press.

LINZ, J.

1994 "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In J. Linz & A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Volume 1(pp. 3-87). Baltimore: The John Hopkins University Press.

MAGEE, S. P.

1993 "The optimum number of lawyers: A reply to Epp". *Law and Social Inquiry. Journal of the American Bar Foundation*, 17 (4), 667-693.

MAINWARING, S., & SHUGART, M. S.

1997 "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy. A critical Appraisal". *Comparative Politics* (3), 449-471.

MCLEAY, E.

1995

The cabinet & political power in New Zealand (First ed.).
Auckland, New Zealand: Oxford University Press.

MILGROM, P., NORTH, D., & WEINGAST, B. R.

1990

“The role of institutions in the revival of trade: The law merchant, private judges, and the champagne fairs”.
Economics and Politics, 2 (1).

MILGROM, P., & ROBERTS, J.

1990

“Bargaining costs, influence costs, and the organization of economic activity”. In J. E. Alt & K. A. Shepsle (Eds.),
Perspectives in positive political economy (pp. 57-89). New York: Cambridge University Press.

1992

Economics, organization and management (First ed.).
Englewoods Cliffs, NJ: Prentice- Hall Inc.

MILLER, G. J.

1992

Managerial dilemmas. The political economy of hierarchy
(First ed.). New York: Cambridge University Press.

MOE, T., & WILSON, S. A.

1994

“Presidents and the politics of structure”. In J. T. Hamilton
(Ed.), *Regulating regulation: The political economy of administrative procedures and regulatory instruments in law and contemporary problems*. Vol. 57, N° 1, 2 (pp. 1-44).
Durham, North Carolina: The Duke University School of Law.

MOE, T. M., & CALDWELL, M.

1994

“The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems”.
Journal of Institutional and Theoretical Economics, 150 (1), 171-195.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

NAIM, M.

1995

"Latin America: The Second Stage of Reform". In L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

NORTH, D. C.

1990a

Institutions, institutional change and economic performance (First ed.). New York: Cambridge University Press.

1990b

"Institutions and a Transaction-Cost theory of exchange". In J. E. Alt & K. A. Shepsle (Eds.), *Perspectives in positive political economy* (pp. 182-194). New York: Cambridge University Press.

1993

"Toward a theory of institutional change". In M. J. H. Barnett, William A. & N. J. Schofield (Eds.), *Political economy: Institutions, competition, and representation. Proceedings of the seventh international symposium in economic theory and econometrics* (pp. 61-69). New York: Cambridge University Press.

1996

"Epilogue: economic performance through time". In T. E. Alston, Lee J. & D. North (Eds.), *Empirical studies in institutional change* (pp.342-355). New York: Cambridge University Press.

PALMER, M.

1995

"Toward an economics of comparative political organization: Examining ministerial responsibility". *Journal of Law, Economics and Theoretical Organization*, 11 (1), 164-188.

PRUD'HOMME, R.

1994

On the dangers of decentralization (Tech. Rep.). The World Bank.

PRZEWORSKI, A., ALVAREZ, M., CHEIBUB, J. A., & LIMONGI, F.

1996

"What makes democracies endure?" *Journal of Democracy*, 7 (1).

- PRZEWORSKI, A., & LIMONGI, F.
1993 "Political regimes and economic growth". *Journal of Economic Perspectives*, 7.
- SCOTT, G., BUSHNELL, P., & SALLEE, N.
1990 "Reform of the Core Public Sector: New Zealand experience". *Governance: An international Journal of Policy and Administration*, 3 (2), 138-167.
- SCOTT, G., & GORRINGE, P.
1989 "Reform of the Core Public Sector: New Zealand experience". *Australian Journal of Public Administration*, 48 (1), 81-92.
- SHUGART, M., & CAREY, J.
1993 *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics* (First ed.). New York: Cambridge University Press.
- SOTOMAYOR, N. L.
1997 *Credit-Output Interlinked Contracts. The relationship between traders and farmers*. Unpublished doctoral dissertation, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- STONE, A., LEVY, B., & PAREDES, R.
1996 "Public institutions and private transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile". In L. J. Alston, T. Eggertsson, & D. C. North (Eds.), *Empirical Studies in Institutional Change* (pp. 25-30). New York: Cambridge University Press.
- TAAGEPERA, R., & SHUGART, M. S.
1989 *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems* (First ed.). New Haven: Yale University Press.

¿POR QUÉ LAS REFORMAS DEL ESTADO FRACASAN?...

WEINGAST, B.

1993

"Constitutions as Governance Structures". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 22 (1), 286-311.

1995

"The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development". *Journal of Economics, Law and Organization*, 11 (1), 1-31.

WEINGAST, B., & MARSHALL, W. J.

1998

"The Industrial Organization of Congress; or, why Legislatures, like firms, are not organized as markets". *Journal of Political Economy*, 96 (1), 132,163.

WILLIAMSON, O.

1985

The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting (First ed.). New York: The Free Press.

1994

"The institutions and governance of economic development and reform". In *Proceedings of the World Bank. Annual Conference of Development Economics*.

WILLIAMSON, O., & WINTER, S. (EDS.)

1993

The nature of the firm: Origins, evolution, and development (First ed.). New York: Oxford University Press.

WILSON, J. Q.

1989

Bureaucracy. What Government Agencies Do and why they do it (First ed.). United States: Basic Books Inc.

WORLD BANK

1991

The Reform of Public Sector Management. Lesson from Experience (Tech. Rep.). The World Bank.

1995

Bureaucrats in business. The economics and politics of government ownership (First ed.). New York: Oxford University Press.