

**ACADEMIA NACIONAL  
DE CIENCIAS MORALES  
Y POLÍTICAS**

**UNA TEORÍA ECONÓMICA  
DE LA POLÍTICA**

Juan Vicente Sola



**BUENOS AIRES  
2006**

# **UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LA POLÍTICA**

*Conferencia del Dr. Juan Vicente Sola,  
al incorporarse como miembro de número a la  
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,  
en sesión pública del 24 de mayo de 2006*

*Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

*Fotografía de portada de Marcos Chamudes*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@infovia.com.ar

Se terminó de imprimir en Talleres Gráficos de Roberto Peiró  
Solís 2116 - Capital Federal en el mes de mayo de 2006.

## **JUNTA DIRECTIVA 2005 / 2006**

<i>Presidente</i> . . . . .	Académico Gregorio Badeni
<i>Vicepresidente</i> . . . . .	Académico Alberto Rodríguez Varela
<i>Secretario</i> . . . . .	Académico Hugo O. M. Obiglio
<i>Tesorero</i> . . . . .	Académico Jorge Emilio Gallardo
<i>Prosecretario</i> . . . . .	Académico Isidoro J. Ruiz Moreno
<i>Protesorero</i> . . . . .	Académico Horacio Sanguinetti

## **ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA .	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE .	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Pedro J. FRÍAS . . . . .	10-12-80	Estanislao Zeballos
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA . .	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA . . . . .	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO . . . . .	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI . . . . .	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos María BIDEGAIN . . . . .	25-06-86	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Carlos A. FLORIA . . . . .	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN . . . . .	22-04-87	Juan B. Justo

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA .	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA . . . . .	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI . . . . .	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ . . . . .	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO . . . . .	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI . . . . .	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Félix LUNA . . . . .	23-04-97	Roque Sáenz Peña
Dr. Víctor MASSUH . . . . .	23-04-97	Domingo F. Sarmiento
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO . . . . .	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN . . . .	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU . . . . .	28-04-99	José de San Martín
Dr. Adolfo Edgardo BUSCAGLIA . . . .	10-11-99	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI . . . . .	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA . . . . .	27-11-02	Carlos Pellegrini
Dr. Carlos Manuel MUÑIZ . . . . .	24-09-03	Nicolás Matienzo
Dr. Miguel M. PADILLA . . . . .	24-09-03	Bartolomé Mitre
Sr. Jorge Emilio GALLARDO . . . . .	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA . . . . .	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA . . . . .	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA . . . . .	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS . .	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO . . . . .	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA . . . . .	14-09-05	Deán Gregorio Funes

*Apertura del acto a cargo del  
académico Presidente Dr. Gregorio Badeni*

En la sesión pública de esta tarde, la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas se honra y enriquece con la incorporación de su nuevo miembro de número, doctor Juan Vicente Sola.

El doctor Sola sucede en el sitial que lleva el nombre del Deán Gregorio Funes, al académico doctor Manuel Malbrán.

Su disertación versará sobre el análisis económico de la política, y será presentado por el académico doctor Horacio Sanguinetti.

Doctor Sola, su designación como miembro de nuestra Corporación, fue fruto de la decisión de sus integrantes quienes valoraron debidamente sus antecedentes científicos expuestos en la cátedra universitaria y el libro, así como también sus cualidades éticas.

Doctor Sola, le doy la más cordial bienvenida poniendo en sus manos el diploma que lo acredita como miembro de nuestra Academia y que es testimonio del cargo y de la consecuente carga que asume.

*Palabras de presentación a cargo del  
académico de número Dr. Horacio Sanguinetti*

Hace algunos años –en realidad muchos, demasiados-, salía yo de nuestra querida Facultad de Derecho, luego de dictar clase, cuando me abordó un joven –creo que estudiante aún–, se me aparejó y comenzamos a dialogar, mientras caminábamos. Fueron unos pocos minutos, los que se emplean para llegar, por ejemplo, desde Figueroa Alcorta hasta Las Heras. Pero en su transcurso, había yo entendido claramente que mi interlocutor no era un hombre del común, a tenor de los varios temas que expuso, jurídicos y de cultura general, pues recuerdo bien que rozamos inclusive el de la ópera, caro a ambos.

De este encuentro casual surgió una amistad nunca desmentida sino creciente, pese a que la profesión diplomática de Juan Vicente Sola lo distanciaba por largos períodos del intercambio y el encuentro personal. Pero esto nunca nos alejó. Inclusive nos vimos en el extranjero y debo manifestar que su trato me ha enriquecido a lo largo del tiempo, porque son llamativos su capacidad intelectual y la seriedad y rigor de su formación; y digo, para usar la terminología pedagógica al uso, tanto su formación *de base*, como su formación *continua*, su modo de mantenerse al día en las difíciles materias donde despliega actividad. Por otra parte, nuestro afecto se extiende a la hermosa familia que ha consolidado, y lo ha logrado –a través de María y de sus tres hijas y un hijo–, quizá por el predominio de mujeres, que son siempre me-

jores en lo estético y frecuentemente, también en lo espiritual y sentimental.

No juzgo demasiado oportuno, en este tipo de presentaciones, la lectura de un *currículo*, sobre todo el casi abrumador que registra Juan Sola. Todos lo conocemos y además, los *currícula* verdaderamente importantes a medida que se avanza en la vida, son cada día más cortos, hasta llegar al extremo, p. ej., de Sebastián Soler o del gran Rafael Bielsa cuyos *currícula* eran, simplemente, sus firmas.

Sin embargo, no está mal mencionar algunos de los datos que ubican a Sola en la arena del derecho y la diplomacia. A saber: abogado desde 1974 por la Universidad de Buenos Aires, doctor por la de Córdoba y otras, doctorando o profesor reiterado de varias universidades extranjeras y argentinas, egresó en 1978 con las más altas calificaciones del severo Instituto de Servicio Exterior de la Nación y desempeñó cargos diplomáticos de extrema labor y responsabilidad en Brasil, Francia, Italia, Holanda, Alemania, México, Estados Unidos y otros países centrales al interés nacional. Ha tratado paritariamente –me consta– con académicos franceses y jueces norteamericanos, y en Universidades como Yale, Harvard, Virginia, Texas, Alabama, Brasilia. Domina varias lenguas con envidiable fluidez y, en sus recaladas por tierras lejanas, se ha provisto –en vez de los suntuosos *souvenirs* de práctica– de una formidable biblioteca actualizada al minuto.

En la Facultad de Derecho comenzó su carrera hace más de treinta años, desde la cátedra de Bidart Campos y honró a otras, entre ellas la mía de Derecho Político como profesor asociado. Actualmente es titular regular de Constitucional y Director del Departamento de Derecho Público I, por voto de pares. Pero su actividad docente irradia a muchos centros académicos de gran prestigio.

Su bibliografía extensa y profunda, que abarca seis libros y numerosos artículos y notas, arranca de aquella útil primera obra:



*Intervención federal en las provincias*, hasta la reciente reedición de su *Control judicial de constitucionalidad*, y lo habilitan para que esperemos con gran expectativa su *Manual* que vendrá sin duda a cubrir un vacío relativamente descuidado desde la reforma de 1994 hasta hoy.

En aquél, su último libro publicado –aunque siempre por fortuna sea más bien el penúltimo–, campea la ideología de Sola como constitucionalista y politólogo. Sostiene allí que la Constitución, por la generalidad de sus enunciados, requiere un sistema interpretativo más ceñido que el de las leyes comunes y reivindica la jurisprudencia como gran fuente del Derecho, retaceando casi como intrusa, en cambio, a la doctrina de los jurisconsultos, que “no deben sustituirse a la norma constitucional ni a los precedentes judiciales”. Compartimos, sin perjuicio del valor que revista la doctrina en cuanto fuente jurídica, la crítica al método meramente exegético, en orden numérico –casi diríamos en orden “de aparición”–, de los artículos constitucionales, métodos con el cual trabajaron nuestros primeros comentaristas, sobre los rastros de Story. Aunque se dé la “aparente paradoja” de que los fallos de la Corte sean aplicables sólo al *sub judice*, no debe olvidarse que son vinculantes, en principio, para futuros casos análogos. Para Sola, es un acierto que, pese a eventuales falencias, la Corte se incline más que los juristas, deslumbrados por el brillo de la doctrina francesa, “a las fuentes clásicas de la interpretación constitucional en Argentina, es decir recuperar su íntima relación con el derecho constitucional norteamericano y sus precedentes judiciales”.

También agrega que corresponde que la parte *principista* –o dogmática como usualmente se dice, aunque me resisto a denominarla así pues en un sistema republicano no debe haber *dogmas* sino *principios*–, sea interpretada conforme a los precedente del Derecho Constitucional. A su juicio, la otra parte, la orgánica, el Derecho del Poder, admite en cambio, mayor cercanía de conceptos politológicos.

El extenso libro agota el tema, por lo menos al día de hoy. Prestará indudable servicio a los jueces, a los estudiosos, a los profesionales, a los alumnos. El Derecho nacional, el comparado, la doctrina, toda la jurisprudencia aparecen en un ordenamiento sinfónico, que debemos agradecer.

El tema de hoy, *Una teoría económica de la política*, es aguardado con fuerte interés porque mostrará, seguramente, otras dos vertientes del constitucionalista, las del politólogo y del economista, referida a problemas interconectados y de estricta actualidad. Su volumen *Constitución y Economía*, de 2004, es una muestra de su creatividad y versación en estas materias.

Por lo expuesto y mucho más, y aún más para quienes conocemos a Juan Sola –como presumo casi todos los aquí presentes–, la decisión de la Academia de incorporarlo no puede ser más acertada.

Confiamos en su talento, que estará al servicio de esta corporación, la cual a su turno está al servicio del país para estudiar científicamente sus problemas cívicos y para la meditación y el intercambio patriótico y fecundo, que serene nuestras crisis materiales y morales. Como debe ser.

*Palabras preliminares del  
académico doctor Juan Vicente Sola*

Las nobles palabras del académico Horacio Sanguinetti no indican solamente su extraordinaria generosidad sino también su saber clásico en la teoría política del que pude participar desde los inicios de mi vida universitaria. Con Horacio iniciamos el diálogo sobre la política aun en las circunstancias y tiempos azarosos. Viajes en tren hacia las únicas cátedras, que en épocas de persecución se nos abrían, eran oportunidades de atraer la compañía de Maquiavelo o de Rousseau. Los tiempos han cambiado y todo aquello es como si nunca hubiera sido, pero quedan las ideas debatidas, el inextinguible compromiso con la libertad y fundamentalmente el parentesco del alma.

*El Embajador Manuel Malbrán*

Una decisión honrosa de mis pares ha dispuesto que ocupe el sillón que ocupara hasta fecha muy reciente el Embajador Manuel Malbrán. Hijo de un diplomático de carrera, había nacido en Washington el 2 de septiembre de 1912, donde su padre era secretario en la Legación Argentina. Tendría una actividad destaca-

da como abogado y profesor de derecho internacional privado y una breve y distinguida carrera como diplomático. Su vinculación con Chile provenía de un ancestro lejano, don Francisco Malbrán y Muñoz “*de distinguida calidad y notoria nobleza*” llegó de Chile en el último tercio del siglo XVIII radicándose en Córdoba. Chile fue también la primera escuela del Embajador Malbrán allí cursó el final de la educación primaria y los primeros tres años de la secundaria, durante la embajada de su padre en ese país. Siendo muy joven acompañó a su padre Embajador en Londres en las negociaciones que culminaron con el tratado Roca-Runciman.

Tres años más tarde conoció las negociaciones del acuerdo firmado por su padre y conocido como Malbrán-Eden. En 1938 concluyó sus estudios de derecho en la Universidad de Buenos Aires. Su especialización fue el derecho aeronáutico y el derecho internacional privado. Fue un abogado de prestigio y profesor de derecho, dos veces fue Conjuez de la Corte Suprema de Justicia. Siempre mantuvo su compromiso político e integró el Comité Nacional de la Federación Nacional de Partidos de Centro. Fue candidato a diputado y a senador nacional.

Pero, como su padre, tenía una verdadera vocación por la representación internacional del país y en 1966 fue designado Embajador argentino en Chile. No eran tiempos sencillos en la relación bilateral y un diferendo limítrofe enturbiaba las relaciones. *La cuestión del Beagle*, así se llamaría su obra publicada en 1973 vísperas del laudo arbitral. Su gestión como embajador entre setiembre de 1966 y octubre de 1969, fue una gestión de paz y amistad con una nación con la que tenía profundos afectos. Le fue dado conocer, en todos sus planos y alternativas, la agudización máxima que, a lo largo de casi ochenta años ha experimentado el problema limítrofe argentino-chileno en la zona del Canal de Beagle, sometido al arbitraje de la Corona Británica. Como su padre, el Embajador Malbrán fue un hombre valiente en la defensa de sus ideas. Defendió con entereza los intereses de nuestro país.

Permítanme un comentario personal, mi primera tarea de novel diplomático fue participar en la mediación del Beagle y debí obligadamente leer la obra de Malbrán; no imaginaría que años después ocuparía en esta Academia el sillón del patricio.

### *Deán Funes el revolucionario improbable*

Nacido en Córdoba, el 25 de mayo de 1749 (fecha que parecía premonitoria), en el seno de una familia que heredaba la estirpe de los primeros habitantes de la ciudad, Gregorio Funes obtuvo la mejor formación que podía conseguirse en la época: primero en el Colegio de Monserrat, en el que ingresó en 1764, y luego en la Universidad de San Carlos, donde estudió filosofía y se doctoró en agosto de 1774.

Ya entonces Funes se perfilaba como un genio excepcional, sobresaliendo en las clases. Prueba de ello es que se ordenó presbítero en 1773, cuando aún no había concluido los estudios universitarios. Poco después de doctorarse, fue designado Rector del Real Colegio de Concilios de Loreto. Fue también, en esta época, colector general de rentas eclesiásticas y cura del beneficio de Punilla, cargos que complicarían la continuación de sus estudios. Hacia 1775, Funes viajó a España, donde comenzó estudios de jurisprudencia en la Universidad de Alcalá de Henares, en la cual recibió el diploma de bachiller en derecho civil en el año 1775. Ingresó en la Academia civil y canónica de San Agustín, desempeñándose en diversas comisiones. Esta actuación le valió ser reconocido por el rey Carlos III, quién le concedió una canonjía de gracia en su ciudad natal. Allí regresó en 1779, luego de recibirse de abogado en España. Un año después, se hizo cargo de la canonjía, y fue designado juez mayor de diezmos, examinador sinodal y juez de concursos, con prerrogativas para decidir y otorgar

vacantes. En 1791 se le ofreció el puesto de Maestro escuela de la Catedral de Buenos Aires, que no aceptó, y dos años después fue designado provisor y vicario de su diócesis. Luego ascendió a la dignidad de Arcediano y, para 1804, alcanzó el deanato, siendo también Gobernador y Vicario general del Obispado.

Uno de los rasgos de su personalidad era su espontáneo talento, su clara inteligencia de los fenómenos políticos y su aplicación al análisis. Su horizonte de una ciudad de provincia era limitado. Donde lo hundía la ciénaga de las intrigas académicas y eclesiásticas. Aquel viaje a España para estudiar en una de sus más ilustres universidades fue todo lo que fue dado realizar de acuerdo con sus medios y las obligaciones de su carrera sacerdotal. Pero el joven a quien se destinara a curatos de campaña, con desmedro de sus cualidades sobresalientes, como después al intelectual maduro al que sólo se le daría un deanato cuando quienes no tenían sus méritos ocuparían las dignidades eclesiásticas. Se dedicó de lleno a las actividades académicas.

En 1807, Funes fue elegido Rector del Colegio de Monseerrat y, un año después, de la Universidad. En esta tarea, fue un gran reformista, dado que modificó y perfeccionó los planes de estudio, agregó varias nuevas asignaturas (que no se habían dictado nunca en el país, como la de Matemáticas, cuya implementación pagó de su propio bolsillo) y mejoró el sistema disciplinario de ambas instituciones. En la Universidad, Funes se propuso instaurar una enseñanza marcadamente científica, intensificando los estudios matemáticos y de física experimental. En materia filosófica, en cambio, el Deán sostenía que las doctrinas escolásticas eran lo suficientemente seguras y probadas como para abrir espacio a los nuevos filósofos, como Descartes, Locke y Leibniz.

A la edad de 61 años llegan las tropas del sur, el rector podía a esta edad asumir las posiciones cómodas de su alta investidura. Él que tenía los diplomas y la sabiduría. Pero sintió como Borges dijo que *“Cualquier destino, por largo y complicado que*

*sea, consta en realidad de un solo momento: el momento que el hombre sabe quién es. Cuéntase que Alejandro de Macedonia vio reflejado su futuro de hierro, en la fabulosa historia de Aquiles; Carlos XII de Suecia, en la de Alejandro...*” Funes, que conocía todas esas historias vio su destino en las tropas revolucionarias. “Comprendió que un destino no es mejor que otro, pero que todo hombre debe acatar el que lleva adentro”<sup>1</sup>.

“Comprendió su destino de lobo y no de perro gregario”.

Tomó decidida participación en apoyo de la causa revolucionaria. Fue designado diputado por Córdoba e integró la Junta de Gobierno.

Su patriotismo y su participación en la revolución le acarrearon su ruina personal, su fortuna fue confiscada por los españoles. Desde que obtuvo su libertad en 1812 de la prisión que se le impuso por un supuesto delito político, hasta que acabó sus días, hubo de lamentarse del acosamiento diario de la pobreza.

En su actuación como periodista y escritor, Gregorio Funes colaboró con el Telégrafo Mercantil, durante los primeros años del siglo XIX, junto a las personalidades de Mariano Moreno y Manuel Belgrano. Todos ellos, precisamente, fueron los encargados de producir los primeros escritos políticos, económicos, sociales e históricos del período patrio. Funes, por ejemplo, fue autor del *Ensayo para la historia civil del Paraguay, Buenos Aires y Tucumán*, aparecido en Buenos Aires entre 1816 y 1817. Presidió el Congreso constituyente que aprobara la Constitución de 1819, de la que redactó el Manifiesto que la presentaba a los pueblos. Integró el Congreso Constituyente de 1824 y fue uno de los redactores de la Constitución de 1826. En él se opuso a la políti-

---

<sup>1</sup> Jorge Luis Borges, Biografía de Tadeo Isidoro Cruz. En *El Aleph. Obras Completas*, t. I. p. 562. Emecé. Buenos Aires. 1974.

ca de su antiguo amigo Rivadavia y propuso con clarividencia que la salida al federalismo de hecho, existente en ese momento, era un sistema federal similar al de los Estados Unidos.

*Los ejemplos que he aducido, tomados de la historia de Norte América, son tanto más eficaces y oportunos cuanto el sistema bajo el cual nos hallamos de facto, y por un tiempo ilimitado hasta la Constitución, es el federal <sup>2</sup>.*

Reconocido como uno de los padres de la Revolución, y un puente entre la cultura colonial y la cultura republicana posterior, el Deán Funes murió en Buenos Aires el 10 de enero de 1829.

---

<sup>2</sup> Mariano de Vedia y Mitre, El Deán Funes p. 588.



# UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LA POLÍTICA

Por el académico DR. JUAN VICENTE SOLA

Probablemente en Macbeth, Shakespeare haya dado una definición inesperada de algunos debates políticos contemporáneos, Sarmiento la recordaría en Facundo:

“... it is a tale  
Told by an idiot, full of sound and fury,  
Signifying nothing.”

Nuestro análisis busca dar contenido a una ciencia “múltiple, confusa y ambigua”<sup>3</sup>. Una visión económica positiva de la política parte de la idea que la utilización de estas hipótesis puede predecir o al menos explicar el comportamiento humano. Esta propuesta ha revolucionado nuestra interpretación del derecho y de los fenómenos políticos.

---

<sup>3</sup> Jacques Attali, *Analyse économique de la vie politique*. Quadrige. Presses Universitaires de France. 1981. p. 5.

Es siempre bueno recordar la definición que Lord Robbins dio sobre la economía “*la economía es la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre los fines dados y medios escasos que tienen usos alternativos*”.<sup>4</sup> Esta definición es la más general de todas, ya que define a la economía con la naturaleza del problema que debe ser resuelto, que es el de la escasez y la de las decisiones que caracterizan la asignación de recursos, ya sea por el proceso político o por una familia o aun por los científicos. Esto incluye el tiempo que tienen para resolver estos problemas, la energía que deben poner para resolverlos. Una definición tan amplia nos da la impresión que puede incluir la solución de problemas planteados al comportamiento humano, pero fuera de la actividad del mercado.

### *La visión económica*

La visión económica supone un comportamiento maximizador, independientemente que sea la función de utilidad o de riqueza de un hogar, empresa, sindicato u organización gubernamental la que es maximizada. Más aún, la visión económica asume que existen mercados que, con niveles variados de eficiencia, coordinan las acciones de los diferentes participantes ya sean individuos, empresas o naciones, de tal manera que su comportamiento es mutuamente consistente. Al mismo tiempo, la visión económica no se dedica en general a analizar cómo se forman las preferencias de las personas y asume que las preferencias no cambian sustancialmente a través del tiempo, asume además que no existe una gran diferencia entre las personas de altos o de bajos ingresos, o de las personas de diferentes sociedades o culturas a este respecto. En el mercado los precios asignan recursos escasos dentro de una sociedad y por lo tanto constriñen los deseos de los participantes y

---

<sup>4</sup> Lionel Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. 1932.

coordinan sus acciones. En una visión económica de la acción humana, las preferencias no se refieren a bienes y servicios que ofrezca el mercado, sino a objetos de deseo subyacentes que son producidos por cada hogar o persona utilizando bienes y servicios, su propio tiempo y otros insumos. Estas preferencias subyacentes que se asumen que son estables, se incluyen dentro de los aspectos fundamentales de la vida, como el prestigio, los placeres o aun el uso del tiempo, o aun la benevolencia o la envidia que no siempre pueden ser incluidas como los bienes o servicios que se comercian en el mercado. La asunción de preferencias estables provee un fundamento para generar predicciones sobre las respuestas que se ocurrirán frente a diferentes cambios, e impide al analista caer en la tentación de postular que un cambio en las preferencias es la explicación para todas las aparentes contradicciones a sus predicciones. Si bien las predicciones son estables las que no son estables y en cambio muy variables son las demás circunstancias de nuestra vida dentro de la sociedad.

Estas asunciones combinadas del comportamiento maximizador, el equilibrio de mercado y las preferencias estables, son el centro de la visión económica. Esta visión económica nos impide caer en el mal metafísico, que es cuando se toman enunciados dogmáticos que se repiten sin ninguna definición precisa y sin una correspondencia clara con análisis ciertos de la realidad política, realidad entendida como comportamiento social que puede ser predecido. Evita caer en un conocimiento puramente verbal, con definiciones y expresiones altisonantes que no quieren decir nada.

La visión económica no está restringida a bienes y necesidades materiales, ni siquiera al comportamiento o análisis del mercado. Porque los precios, ya sean los precios monetarios del mercado o los precios sombra que se pueden imputar a sectores fuera del mercado, miden los costos de oportunidad de utilizar recursos escasos. La visión económica predice el mismo tipo de respuesta de los precios sombra como el de los precios de mercado. Consideremos, como ejemplo, una persona cuyo único re-

curso escaso sea su cantidad limitada de tiempo. Este tiempo es utilizado para producir bienes que entran dentro de sus funciones de preferencia; el objetivo es el de maximizar su utilidad. Aun fuera del mercado, directa o indirectamente cada bien tiene un precio sombra marginal relevante, es decir, el tiempo requerido para producir una unidad de cambio en ese bien. Más importante aún, un aumento en el precio relativo de cualquier bien, en este caso un aumento en el tiempo requerido para producir una unidad de ese bien, llevaría a reducir el consumo del bien.

La visión económica no presume que todos los participantes en cualquier mercado necesariamente tengan información completa o lleven adelante transacciones sin costos. Información incompleta o transacciones costosas no significan que haya un comportamiento irracional o errático. La visión económica ha desarrollado una teoría de la acumulación óptima o racional de información costosa, que implica, por ejemplo, que una mayor inversión en información es necesaria cuando se llevan adelante decisiones de mayor importancia. La compra de una casa o un casamiento requieren una mejor información costosa que la compra diaria del supermercado. La información es muchas veces seriamente incompleta porque es costosa de adquirir y es utilizada en la visión económica para explicar el mismo tipo de comportamiento que es explicado por un comportamiento irracional o errático, o el comportamiento tradicional o no tradicional en otras discusiones. De esta manera, cuando una oportunidad que es aparentemente útil para una persona o para un hogar no es utilizada, la visión económica no considera que es un comportamiento necesariamente irracional, es decir contrario a las preferencias existentes. Por el contrario, imagina la existencia de costos monetarios o psíquicos para tomar ventaja de esta oportunidad que elimina esos beneficios, es decir costos que no son fácilmente observados o conocidos por quienes podían utilizar esa oportunidad. El desarrollo de un sistema de conocimiento debe ser mucho más

que desarrollar tautologías vacías con nuevos dogmatismos. Debe resultar su utilización, en este caso la teoría económica, para efectivamente esclarecer formas de explicar y aun predecir comportamientos.

La visión económica no asume que las personas que toman decisiones sean necesariamente conscientes de sus esfuerzos para maximizar un beneficio, o que puedan describir de alguna manera informativa las razones de su comportamiento. Esto es consistente con el énfasis del inconsciente de la psicología y con la distinción efectuada entre las funciones manifiestas o latentes en la teoría sociológica. Al mismo tiempo, la visión económica no plantea una distinción conceptual entre las decisiones importantes y las que no tienen importancia, como las que distinguen entre decisiones de vida o muerte en contraste con la visión por la cual se compra un producto de consumo habitual, o entre decisiones que llevan adelante emociones fuertes y las que no proponen ninguna pasión o emoción notable. No hay distinción en el método al elegir una pareja para contraer matrimonio, frente a la de comprar una u otra marca de té.

La visión económica es amplia y compresiva, y es aplicable a todo el comportamiento humano, que es el comportamiento con respecto a la reacción frente a un aumento de precios, decisiones habituales e inusuales, decisiones importantes frente a decisiones intrascendentes, decisiones que tengan una fuerte carga emocional o decisiones que tomamos en forma mecánica o cualquier otra división que podamos hacer de grupos de personas. En el fondo, la visión económica es extensiva a toda decisión por la cual deba utilizarse medios escasos frente a objetivos que compiten.

Todo modelo económico parte de un supuesto sobre las preferencias de una persona y de las restricciones a las que ésta se enfrenta. De esta manera podemos predecir su comportamiento dando como supuesto la racionalidad, aunque fuera su racionalidad.

dad limitada y de la información que posee. Si quisiéramos hacer el análisis económico del comportamiento criminal, lo haríamos teniendo en cuenta su racionalidad e intentando imaginar el análisis costo-beneficio que lleva a realizar actividades que maximizan su utilidad. Este modelo también puede ser utilizado aun en casos de situaciones que para algunos podrían ser consideradas irracionales. El análisis partiría de un supuesto sobre las preferencias de los delincuentes y tendría que incluir todas las restricciones a que éstos se enfrentan. Ningún comportamiento puede ser considerado estrictamente irracional, solo existen preferencias diferentes e información limitada o asimétrica. De esta manera, puedo escoger bienes o situaciones que serían inaceptables para otros, pero no las hacen irracionales. Al mismo tiempo, solo puedo tomar una decisión con la información de la que dispongo; estoy limitado por el costo de obtener una mejor.

### *Utilitarismo y marxismo*

Esto no quiere decir darle un nuevo contenido a la posición utilitarista de Bentham, que establecía la creencia que el cálculo entre el dolor y el placer era aplicable a todo el comportamiento humano. Recordemos la frase de Bentham que decía: “*La naturaleza ha puesto a la humanidad bajo el gobierno de dos soberanos, el dolor y el placer. Es a ellos solos a quien les corresponde o que debemos hacer y determinan lo que haremos*”, este cálculo de placer-dolor que él aplicó a todas las decisiones imaginables aun las más extremas tiene ciertas diferencias con la visión económica.<sup>5</sup>

Primero que Bentham consideraba que el cálculo de placer-dolor era aplicable tanto a lo que haríamos como a lo que deberíamos hacer, confundiendo una visión positiva con una visión

---

<sup>5</sup> *Introduction to the Principles of Morals and Legislation (1832).*

normativa. Dice: “*Puede decirse entonces que una acción es conforme al principio de utilidad, o por brevedad a la utilidad, con respecto a la comunidad en general, cuando la tendencia que tiene aumenta la felicidad de la comunidad en mayor medida que la que tiene para disminuirla.*”

*Los placeres, entonces, y el evitar las penas, son los fines que el legislador tiene en vista. Le beneficia por lo tanto conocer su valor.”*

Por el contrario, en nuestra concepción —el análisis económico del comportamiento humano—, se promueve una visión positiva, es decir predictiva o al menos explicativa, pero no normativa. Bentham tampoco asumió que las preferencias son estables. Además estaba más preocupado por una visión quizás dogmática de su propuesta que llevaba a que considerara que su visión debía ser consistente con todo el comportamiento humano en cuanto a las restricciones que se imponían a éste. Debemos considerar un análisis económico desde ningún punto dogmático sino fundamentalmente predictivo y explicativo. Es decir positivo.<sup>6</sup>

Al iniciar esta conferencia me pregunté si debía referirme al análisis marxista de la influencia de la economía en la política. La visión de Marx, en términos sencillos, es que las estructuras de la organización de la producción crean estructuras de producción y relaciones de producción que conforman y que determinan una superestructura social, política y jurídica.<sup>7</sup> Dentro de estas relaciones de producción existe un conflicto entre los trabajadores y los capitalistas por la apropiación de la plusvalía que los trabajadores crean. Este conflicto determinará una lucha de clases que llevará al predominio de una clase, la trabajadora sobre la otra, a

---

<sup>6</sup> Sobre el carácter predictivo de los modelos económicos, ver Milton Friedman, *The Methodology of Positive Economics, Essays in Positive Economics* (1953). University of Chicago Press

<sup>7</sup> La bibliografía de las obras de Karl Marx es extensa y conocida, pero puede hacerse referencia al primer tomo de *El Capital* y a *Contribución a la Crítica de la Economía Política*. En obras de autores modernos ver Joan Robinson, *Ensayo sobre la Economía Marxista*. Editorial Huella, Bs. As. 1956, p. 25 y ss. Ernest Mandel, *Introducción a la Teoría Marxista*, Bs. As. 1968 p. 45, Maurice Dobb, *On Economic Theory and Socialism*. London, 1956, p. 93.

través de una breve dictadura del proletariado que concluirá con una sociedad sin clases. El análisis económico de la política o del derecho tiene poco que ver con esta visión, en gran medida porque la visión marxista es más que predictiva se refiere al deber ser, es normativa. En el marxismo no trata predecir o explicar acontecimientos sino determinar cual será el resultado efectivo y éste es el de la ineluctabilidad del socialismo. Demás está decir que esta predicción no se ha cumplido a pesar del largo plazo ya transcurrido desde su redacción y no da la impresión que pueda cumplirse en futuro cercano.

### *Fenómenos económicos y observación*

De esta manera, desde un análisis económico una persona decide casarse cuando la utilidad esperada del matrimonio excede la utilidad esperada de permanecer soltero o el costo de la búsqueda adicional de una pareja más conveniente. De la misma manera, una persona concluye su matrimonio cuando la utilidad anticipada de permanecer soltero o transformarse en soltero o casarse con algún otra persona excede la pérdida de utilidad de la separación, incluyendo la pérdida de vida, la separación física de la otra persona, de los hijos y los costos de la división de bienes, costos del proceso judicial y demás. Ya que muchas personas buscan parejas hay un mercado de matrimonios en el cual cada persona trata de manejarse de la mejor manera que pueda, ya que todo el mundo en el mismo mercado está tratando de hacer lo mejor que pueda. Muchos de estos análisis van en contra de los que se llama la sabiduría común es decir son contra intuitivos, van en contra de muchos prejuicios algunos de los cuales están fuertemente arraigados. Como veremos el análisis económico nos permite analizar provistos de una visión completamente distinta y en gran medida desechar conceptos como la teoría orgánica del Estado, el concepto del interés general y de qué manera los representantes políticos y los funcionarios representan al interés gene-



ral simplemente porque estamos dentro de un sistema democrático y de un Estado de derecho.

Al análisis económico se le aplica también el principio de la incertidumbre de Heisenberg,<sup>8</sup> que sostiene que los fenómenos analizados no pueden ser observados en un estado natural porque las observaciones cambian el fenómeno. Este principio es aun más fuerte para los científicos sociales ya que son participantes al mismo tiempo que analistas y, por lo tanto, pueden ser incapaces de una observación objetiva. El análisis económico hace una observación diferente pero de contenido similar, en el sentido que las personas solamente escogen para seguir búsquedas, ya sea intelectuales o artísticas, si esperan por ello obtener beneficios, tanto monetarios y psíquicos, que exceden los obtenidos en decisiones alternativas. Es decir las preferencias influyen en las decisiones de investigación. Esto quiere decir que, de la misma manera que en las ocupaciones comunes, los intelectuales, o personas con profundos deseos espirituales, estén menos interesados en sus beneficios personales o menos ocupados en mantener su bienestar social. El análisis económico positivo nos lleva a la utilización de modelos que nos permiten explicar y aun predecir, pero el resultado es habitualmente contra intuitivo y aun paradójal.

### *La economía positiva y la predicción*

Podría considerarse que esta visión es una visión imperialista del pensamiento económico, esto no es así en principio porque hay muchos economistas racionales que son activamente hostiles a aplicar el razonamiento del análisis económico a todas las actividades. Pero, segundo y más importante, es que la ventaja del análisis económico aplicado a la política y al derecho, es

---

<sup>8</sup> El físico alemán Werner K. Heisenberg es conocido por formular el principio de incertidumbre. Este principio afirma que es imposible medir simultáneamente de forma precisa la posición y el momento lineal de una partícula. Heisenberg fue Premio Nobel de Física en 1932.

que nos permite ver de otra manera las mismas situaciones que hemos analizado desde prácticamente dos milenios y darles una nueva luz. Fenómenos que creíamos de alguna manera ya agotados. Es cierto también que nos obligaría a tener una gran claridad mental y hacer un esfuerzo de cambio en muchos argumentos profundamente consolidados a través del tiempo. Una historia de literatura económica relativa a los cambios de opinión, por ejemplo, indica que muchas veces ésta es producto de situaciones inesperadas; por ejemplo la educación se dice que produce un cambio en las preferencias aun más que un aumento de los ingresos o del costo relativo de la de las diferentes alternativas.<sup>9</sup> De la misma manera algunos empresarios hablan de la responsabilidad social de la empresa porque influyen en sus actitudes las discusiones que sobre ese punto existen en la sociedad, y debido a un clima de intervención pública que existe presente en la sociedad.

Ya que muchas variables no económicas son necesarias para comprender el comportamiento humano es que utilizamos los argumentos sociólogos, psicólogos, de los científicos políticos o del derecho. Esto quiere decir que el análisis económico del comportamiento político no excluye análisis de otras disciplinas, simplemente incorpora nuevos métodos. De la misma manera que un marco amplio de análisis es provisto por el análisis económico, mucho de los conceptos y técnicas importantes se dan por vistos por otras disciplinas.

Una pregunta necesaria es si esto significa que el análisis económico debe ser hecho por economistas profesionales que son los que únicamente conocen estrictamente esta metodología. Ronald Coase tiene una visión opuesta. Sostiene que el análisis económico de una disciplina social debe ser efectuado por quienes conocen esta última directamente. Sostiene que las reglas de aná-

---

<sup>9</sup> Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton University Press 2002.

lisis económico que deben ser aplicadas son relativamente sencillas dentro de la teoría económica y fáciles de comprender y aplicar por quienes tengan alguna formación en ella. Pero su aplicación a una disciplina importante como el derecho o la ciencia política requiere necesariamente que quienes lo hagan conozcan profundamente esta última, porque de lo contrario se llegaría a una tentación de realizar análisis económicos y modelos complejos para comprender una realidad banal o sencillamente errónea.

Algunos críticos del análisis económico del derecho han señalado que representa un cierto “imperialismo” de los economistas que pretenden avanzar con sus recetas sobre las otras ciencias sociales. La situación es realmente la inversa, una vez conocido lo necesario de método económico, son los investigadores especializados en el derecho los que deben avanzar sobre el tema. Podemos recordar la opinión de Ronald Coase:

*Pero si la principal ventaja que trae el economista a las otras ciencias sociales es simplemente su manera de observar el mundo, sería difícil de entender que una vez que el valor de esa sabiduría económica es reconocido ésta no fuera adquirida por algunos practicantes en esos otros campos. Esto es lo que ocurre actualmente en derecho y en ciencia política. Una vez que algunos de estos practicantes hayan adquirido las sencillas pero valiosas verdades que la economía tiene para ofrecer, y ésta es la respuesta competitiva natural, los economistas que tratan de trabajar en las otras ciencias sociales habrán perdido su ventaja principal y se enfrentarán a competidores que sabrán más que ellos sobre el tema. En esa situación, solamente un economista extraordinariamente capacitado tendrá la posibilidad de hacer una contribución a nuestro conocimiento de las ciencias sociales.<sup>10</sup>*

---

<sup>10</sup> Ronald Coase, Economics and contiguous disciplines. En *Essays on Economics and Economists*. University of Chicago Press. 1994. p. 45.

*Normas e incentivos*

El clásico debate si las personas son buenas o malas o si hay una cultura perversa que los contamina, puede ser visto desde otro punto de vista. Es el de los incentivos que establecen las normas y convenciones constitucionales. Estos incentivos aparecen, aunque muchas veces están ocultos, en normas redactadas con la mejor de las intenciones, pero que pueden llevar a conductas perversas. Esto daría una visión diferente de la habitual, no serían las personas las canallas sino que encontraríamos leyes canallas (*rogue laws*) que crean incentivos perversos.

Históricamente y hasta mediados del siglo XX la economía se había dedicado al análisis de la teoría del valor. Con ese objetivo, en la economía neoclásica en particular se postulaba el comportamiento racional del individuo dentro del mercado. En un mercado perfectamente competitivo esta función se trasladaba en una maximización de los beneficios por los empresarios, lo que implicaba una minimización de los costos. En otras palabras, la presión de los mercados competitivos resolvía el problema de los incentivos para minimizar los costos. De la misma manera, los consumidores enfrentados con precios exógenos tenían los incentivos correctos para maximizar sus niveles de utilidad. La idea de comprender cómo se formaban los precios en mercados competitivos podía realizarse sin comprender los incentivos. Sin embargo el problema que se planteaba es que esta teoría consideraba a las organizaciones, ya sea las empresas u otras formas de instituciones, incluyendo al Estado, como una caja negra y no analizaba cómo los empresarios o los funcionarios lograban alinear los objetivos de los varios miembros que actuaban dentro de las organizaciones, para que coincidieran los objetivos del principal con los de sus agentes. Cuando se comenzó el análisis interno de la organización de las instituciones, las empresas u otras organizaciones, el análisis se concentró en el funcionamiento de los incentivos.

Objetivos en conflicto e información descentralizada son los dos ingredientes básicos de una teoría de incentivos. El punto inicial de una teoría de incentivos corresponde con el problema de una delegación de una tarea por el principal a un agente que tiene información privada. Esta información privada puede ser de dos tipos, ya sea que el agente puede realizar una acción sin ser observado por el principal que es la *teoría del riesgo moral o de la acción oculta*. O el agente tiene una información privada sobre su costo o valuación que es ignorado por el principal, es el caso de *la selección adversa o de la información oculta*. La teoría de los incentivos considera cuándo esta información privada es un problema para el principal y cuál es la forma óptima para que el principal pueda resolver la situación. También esto ocurre cuando en la situación en que el principal y el agente comparten la misma información *ex post*, pero esa información no la tiene una tercera parte y en particular cuando un tribunal no puede conocerla. La falta de verificación de la información es también problemática para los diseños contractuales.

### *La teoría de la agencia*

La teoría de la agencia es un hecho permanente en la vida económica. Se puede describir simplemente. Existen al menos dos actores económicos presentes en cada caso: el *principal* y el *agente*. *El principal contrata al agente para cumplir algún servicio en su lugar, y para facilitar el logro de la actividad que delega, alguna autoridad de toma de decisiones es delegada al agente*. Luego de la conclusión del contrato, la información es tomada en forma asimétrica en el sentido que la acción del agente no es observable directamente por el principal o el agente puede de hecho hacer alguna observación que el principal no ha hecho. Tomemos el ejemplo de una empresa en la cual el agente conoce exactamente la producción, pero el principal no la conoce. Más

aún, es demasiado costoso para el principal monitorear o controlar directamente las acciones del agente o adquirir el conocimiento concreto de la información que el agente conoce directamente. En el primer caso se puede hablar de una *acción oculta*. En el segundo caso de una *información oculta*. Ambos son casos de *riesgo moral*, un concepto tomado de la teoría de seguros. La información es asimétrica luego de la conclusión del contrato. Al mismo tiempo de la presunción que la acción o la información del agente no pueden ser observadas directamente por el principal, el análisis principal-agente presupone que el resultado está determinado no solo por la acción del agente, sino también por influencias exteriores. Bajo estas condiciones, *el agente puede siempre argüir que el resultado es atribuido a fuerzas más allá de su control, y por lo tanto no es su error*. De más está decir que casos de este tipo son de interés central para cualquier toma de decisiones. El modelo sugiere que el agente no actuará en el mejor interés del principal. La pregunta que surge es cómo esta situación puede ser moderada o superada.

*La teoría del agente es fundamental para comprender el comportamiento de los funcionarios públicos, de las decisiones entre diferentes poderes del Estado, y las dificultades que puede tener una decisión gubernamental para aplicarse a través de organizaciones y funcionarios que dependen de ella. Se puede señalar una situación similar en la diferencia de intereses entre los accionistas y los directores de una empresa, es decir en la separación entre la propiedad y el control. En este caso, los accionistas son los principales, que no pueden observar en detalle si los directores, su agente, toman las decisiones apropiadas para los intereses de los accionistas. La teoría del principal-agente provee un instrumento para discutir la racionalidad de la separación entre propiedad y control, problema ya mencionado por Adam Smith.*

Una situación similar puede imaginarse en el caso de responsabilidad extra contractual, donde un individuo realiza una acción que concluye en un daño a otro, por ejemplo una colisión

entre automóviles. La primera decisión, la acción del conductor del automóvil, no siempre es visible, pero las consecuencias lo son en forma notoria. En ese caso, el que provoca el accidente y el perjudicado es el principal. El interés del agente, el conductor que causó el accidente, es el de mantener oculta la información que lo perjudica.

Como señalamos anteriormente además del problema de la acción oculta, está el problema de la información oculta. Podemos considerar que debido a que el conocimiento de la productividad no puede ser centralizado, las unidades productivas individuales tienen información sobre las posibilidades de producción que no están a la vista de la unidad central. La unidad de producción puede tener incentivos para no revelar esta potencialidad, porque será más sencillo operar con menos requerimientos. El problema en este caso para la unidad central principal, es cómo obtener la información del agente. Este problema ocurre habitualmente en cualquier organización descentralizada.

Otro tipo de relación llamada *selección adversa* se refiere a los problemas de información asimétrica antes de la conclusión del contrato, es lo que ocurre típicamente en los casos de la industria de seguros. Si el mismo precio por el contrato de seguro es cobrado a todas las personas en el mercado, los individuos de alto riesgo comprarán un mayor seguro que las personas de bajo riesgo, que comprarán menos seguro y todos al mismo precio. La asignación ineficiente del riesgo generalmente permanece. En el caso de empresas de seguro es el principal y el cliente que posee una información superior sobre su capacidad de riesgo es el agente.

### *Riesgo moral*

Se utiliza para identificar situaciones en las que luego de la conclusión de un contrato, el agente está mejor informado que el principal (información oculta), o el nivel de esfuerzo del agente

está fuera de la observación del principal (actividad oculta). En estas situaciones el agente está tentado de un comportamiento post contractual oportunista. Es el caso de la información que un departamento oculta de sus superiores, o que la administración pública oculta a los legisladores. La acción oculta ocurre cuando el nivel de esfuerzo de los gerentes (agente) no es observado por los propietarios de la empresa (principal).

### *Selección adversa*

El problema de la selección adversa surge si el principal, por ejemplo el oferente, tiene un conocimiento inferior sobre el agente, su cliente, que lo que el agente tiene sobre sí mismo. La existencia de esta información asimétrica provee al agente de una oportunidad para realizar comportamientos oportunistas. Es el caso del adquirente de un seguro de vida que tiene información privada sobre su estado de salud y está en una mejor situación para estimar su expectativa de vida residual que el vendedor de un seguro de vida y el individuo puede obtener una ventaja de este conocimiento.

Extendiendo este sencillo modelo de principal-agente en cuanto a los incentivos lo mismo ocurre con el legislador, o eventualmente con el juez, cuando dicta una norma, o establece un precedente, sin conocer por información incompleta u oculta qué efectos esta norma tendrá sobre las personas. Puede ocurrir que un legislador que tenga la mejor intención incorpore en esa norma incentivos ocultos o perversos, o al menos incentivos contrarios a lo que son sus intenciones. En gran medida porque carece de información sobre cuáles son sus propios objetivos y cuál es la información privada con que cuentan las personas a las cuales se va a aplicar esa normativa. Puede ocurrir entonces que la norma tenga incentivos ocultos para el legislador que van en contra de sus objetivos y tienen un efecto contra producido. En situaciones



extremas se puede decir que existen leyes canallas, es decir, leyes que creen incentivos perversos en los habitantes, que los lleven a comportarse en contra de la voluntad del legislador o más aún en contra de sus propios criterios éticos a los cuales podría ajustarse si no existieran esos incentivos. Por lo tanto, en la interpretación de las normas jurídicas por los jueces muchas veces antes que conocer una posible intención del legislador, es preferible analizar cuáles son las consecuencias jurídicas que tienen las normas, en particular analizar los incentivos que crean las normas, incentivos para los habitantes, incentivos para los jueces y, de esta manera, saber cuál es la interpretación que resuelve mejor un caso concreto creando incentivos de comportamientos valiosos y favorables en una sociedad abierta.

### *Una teoría económica del Estado*

La existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico, ya que sin derecho no hay mercado ni defensa de la competencia. Pero, sin embargo, el Estado es también la fuente de una declinación causada por el hombre. Esta es la paradoja del Estado y la actividad económica. Una teoría económica del estado es fundamentalmente una teoría de la elección, es decir de cómo las personas pueden transferir sus preferencias individuales a las preferencias colectivas, y los inconvenientes que ocurren al hacerlo y también las limitaciones que aparecen. A ello puede agregarse la aplicación de la teoría de la empresa explicada por Coase en 1937 que puede contribuir al desarrollo de una teoría del Estado.

Toda institución, sin importar su tamaño, es una sociedad planificada que solo puede continuar en su existencia si realiza su función de coordinación a un costo menor del que se incurriría si la coordinación fuera realizada por medio de transacciones de mercado, y al mismo tiempo si las realizara a un costo menor que

las que realiza otra empresa competidora. Para tener un sistema económico eficiente es necesario no solamente tener mercados sino también áreas de planificación dentro de una organización del tamaño apropiado. Estas decisiones deben ser el resultado de la competencia.

### *Los costos de transacción*

Coase dice, en su *teoría de la firma*, que la existencia de costos de transacción lleva al surgimiento de la organización. Podemos señalar que este concepto es útil para explicar la existencia del Estado y también de las organizaciones políticas en particular los partidos. Ya que los costos de participación individual en un “mercado político” serían muy elevados, sobre todo para los pequeños actores y, por lo tanto, aparece la existencia de la organización política. Las organizaciones políticas compiten entre sí en el proceso electoral pero también compiten por influencia con otras organizaciones como las económicas y los grupos de interés.

Una gran parte de lo que se llama actividad económica es cómo *limitar los costos de transacción* y, de esta manera *difundir información* para que los actores puedan decidir en un mercado libre. Este mercado puede ser monetario, de ideas, o político. En la actividad económica, los precios deben ser descubiertos. Hay negociaciones que se deben realizar, contratos que redactar, inspecciones que deben hacerse, acuerdos para la solución de controversias. *Estos son los costos de transacción.*

### *Contrato social y gobernantes monopolistas*

Nada metafísica es esta visión del Estado. Es simplemente un nexo contractual, una estructura para dirimir nuestras diferencias, una vasta red conectada de pactos que mantienen la convi-

vencia en un mundo salpicado de violencia e integrado en un tejido compacto de situaciones de conflicto y de relaciones de poder.

El problema es explicar qué tipos de derechos de propiedad determina y aplica el Estado, derechos de propiedad como los títulos que las personas tienen sobre bienes, incluyendo los costos que deben asumir para excluir a los demás de su uso. E intentar explicar cuan efectiva es la aplicación de los derechos de propiedad, de tal manera de poder determinar qué estructura de derechos de propiedad y qué aplicación de ellos se cumplen a través del tiempo.

Hume sostiene que la (i) *estabilidad de la posesión* es una de las tres leyes fundamentales de la naturaleza sobre cuya observancia estricta depende la paz y la seguridad de la sociedad humana. Las otras normas cruciales son la (ii) *transferencia de la propiedad por consentimiento* y (iii) *el cumplimiento de las promesas*.

Generalmente intentamos describir al Estado como un ambiente que tiene una ventaja comparativa en el ejercicio de la violencia que se extiende a través de un área geográfica cuyos límites están determinados por la capacidad que tiene para establecer impuestos sobre las personas que viven en él. Los derechos de propiedad son los derechos de excluir, y una organización que tiene una ventaja comparativa en el ejercicio de la violencia está en la mejor situación para determinar y aplicar los derechos de propiedad. Aquí el centro para comprender el Estado es el ejercicio o la utilización potencial de la violencia para establecer un control sobre los recursos, por lo tanto no se puede desarrollar un análisis del Estado separado de los derechos de propiedad. Dos tipos de explicaciones se han inventado para señalar la existencia del Estado: la teoría contractualista y la teoría que podríamos llamar predatoria o de la explotación.

La teoría contractualista ofrece una explicación para el desarrollo de los derechos de propiedad eficiente que promueven el crecimiento económico, tienen además una larga tradición para

explicar el Estado y la Constitución. Frente a ella está la doctrina que podríamos llamar predatoria del Estado sostenida por una amplia gama de científicos sociales incluyendo los marxistas, y que considera al Estado como una agencia de un grupo político o de una clase social cuya función es extraer los ingresos del resto de los habitantes en beneficio de ese grupo o clase. Los derechos de propiedad que determina la doctrina predatoria maximizan el ingreso del grupo en el poder independientemente de su impacto de la riqueza de la sociedad en su conjunto. Por ser el tercer actor en la teoría del contrato la fuente última del poder de coerción, el Estado se transforma en el campo de batalla para el control de su capacidad de influir sobre el poder. Todas las partes desean redistribuir los ingresos en beneficio de su propio grupo. La teoría contractualista asume una distribución de la violencia potencial igualitaria entre los participantes principales en el contrato, la teoría predatoria asume una distribución desigual de la violencia potencial.

Hay dos aspectos fundamentales que aparecen en la teoría del Estado, la primera es la tendencia amplia de los Estados a producir derechos de propiedad ineficientes y, por lo tanto, fracasar en obtener un crecimiento sostenido. La segunda es la inestabilidad inherente a todos los Estados que lleva al cambio económico y finalmente a la declinación. Un modelo del Estado con un gobernante que sea un maximizador de su utilidad tiene tres características esenciales, una relativa al proceso de intercambio entre el gobernante y los gobernados, las otras dos especifican las condiciones que determinan los términos de ese intercambio.

Primero el Estado negocia o intercambia un grupo de servicios que son generalmente la protección y la justicia por un ingreso económico. Ya que hay economías de escala para proveer estos servicios, el ingreso total en la sociedad es más elevado como resultado de una organización especializada en estos servicios que lo que ocurriría si cada individuo en la sociedad protegiera individualmente su propiedad.

Segundo, el Estado intenta actuar como un monopolista discriminatorio que separa de cada grupo de sus gobernados, estableciendo derechos de propiedad para cada uno de tal manera que el ingreso estatal sea maximizado.

*El gobernante actúa como un monopolista que discrimina y ofrece a grupos diferentes de personas protección y justicia a cambio del tributo. Como diferentes grupos de ciudadanos y de personas tienen diferentes costos de oportunidad y poder de negociación con el gobernante los resultados de los acuerdos entre el gobernante y los gobernados varían. La división de las ganancias entre el gobernante y el público depende del poder de negociación relativo de los grupos que conforman el público.*

Tercero, el Estado está obligado por el costo de oportunidad de sus contribuyentes, ya que siempre existen potenciales rivales para proveer el mismo tipo de servicios. Los rivales son otros Estados, como también individuos dentro de la misma unidad económica política y que son gobernantes potenciales. El grado de poder monopólico del gobernante por lo tanto es una función de las cercanías se sustitutos para los varios grupos de constituyentes. Los servicios básicos que provee el Estado son las reglas fundamentales de un juego, ya sea que estuvieran en una convención constitucional o en una constitución escrita.

Tienen los gobernantes dos objetivos:

1. primero, especificar las normas fundamentales de competencia y de cooperación que proveen a la estructura de los derechos de propiedad, es decir especificar la estructura de propiedad tanto en los productos del mercado como en los factores de producción, para maximizar las rentas que se pagarán al gobernante.
2. dentro del marco de este primer objetivo para reducir los costos de transacción de manera de lograr la producción máxima de la sociedad y por lo tanto aumentar los ingresos tributarios que van hacia el Estado.

Este segundo objetivo resultará en la provisión de un conjunto de bienes públicos y semipúblicos y de servicios designados para reducir el costo de determinar, negociar y aplicar los contratos que son el fundamento del intercambio económico. Las economías de escala asociadas con la determinación de un sistema de ley, de justicia y defensa son las fuentes básicas de la civilización y la creación del Estado ha sido la condición natural del desarrollo económico siguiente.

### *Competencia y democracia*

Se sostiene tradicionalmente que si una empresa actúa como un monopolio sería deseable una intervención gubernamental para dividirlo, es decir crear nuevas empresas o, si esto fuera indeseable, regularlo para evitar que eleve artificialmente los precios. Esta última propuesta en general está asociada con los que se han llamado monopolios naturales. El argumento que se utiliza para sostener esto, es que los monopolios causan una mala distribución de los recursos ya que el precio que se impone sobre el consumidor por el monopolista excede los costos marginales y una distribución óptima requiere que el precio sea igual al costo marginal. De esta manera, la intervención pública se justificaría si la industria fuera hecha competitiva haciendo que el precio sea igual al costo marginal por una acción gubernamental. Esta propuesta está fuera de ser obvia, ya que aunque idealmente una intervención gubernamental mejoraría el funcionamiento del mercado, no quiere decir que efectivamente cuando el gobierno interviene la competencia del mercado, ésta necesariamente mejore. Se plantea la situación de identificación entre una actividad de mercado concreta con una actividad de mercado ideal.

Esta argumentación puede ser trasladada al funcionamiento de la democracia representativa. Una democracia ideal es muy similar a un sistema de funcionamiento ideal del mercado. Ya que

las decisiones políticas estarían determinadas por los valores del electorado y el sector político funcionaría muy eficientemente.

Si una democracia política es un arreglo institucional para la toma de decisiones políticas en el que individuos buscan adquirir cargos públicos a través de una competencia perfectamente libre por los votos de un electorado de amplia base, entonces, deberíamos incluir al menos tres elementos para considerar un sistema democrático:

1. El primero es que una gran parte de la población efectivamente vote, a pesar que “una gran parte” sea una expresión indefinida; es claro que en la historia han habido sistemas en los cuales la gran parte de la población no votaba, ya sea porque eran excluidos, por consenso, por requisito que tuvieran cierto nivel de propiedad, o simplemente porque pertenecían al sexo femenino.
2. El segundo es que exista una competencia libre, que no impida que a los individuos presentarse a la elección.
3. Finalmente la existencia de una libertad de expresión.

En cuanto a la competencia, se dice a menudo que la transferencia de actividades del mercado al sector político podría reducir la función de competencia en la organización de actividades. En una democracia política los individuos y los partidos, o al menos los partidos, compiten para cargos públicos a través de elecciones periódicas que ofrecen y se presentan al electorado ofreciendo plataformas con sus propuestas. En una democracia política ideal la competencia es libre en el sentido que no aparecen costos apreciables, costos de transacción importantes o barreras que impidan a los individuos presentarse a la elección por cargos públicos y de proponer su plataforma política al electorado. La transferencia de actividades desde el mercado al gobierno en una democracia política no reduce necesariamente la cantidad de competencias, pero cambia la forma de esta competencia cuando

deja de ser una competencia entre empresas en el mercado, a la competencia entre partidos en el mercado político. Una competencia perfecta es tan necesaria para una democracia política como para lo es un mercado libre. Esto sugiere que el análisis del funcionamiento de una economía de mercado puede ser utilizado para comprender el funcionamiento de la democracia política.

El objetivo inmediato de cualquier partido político es ser elegido por el electorado de la misma manera que el objetivo inmediato de cualquier empresa es que sus productos sean elegidos por los consumidores. Este objetivo inmediato de la empresa es consistente con un largo número de objetivos últimos, como el deseo de ayudar a los consumidores por el principio altruista o el deseo de aumentar su poder económico. Este es el punto más consistente y que es utilizado frecuentemente; es el deseo de maximizar sus ingresos o los ingresos de la empresa y obtener beneficios. De la misma manera, el objetivo inmediato del partido político es consistente con muchos fines últimos, como es el deseo de ayudar al país, altruismo o el deseo de prestigio personal, generalmente el objetivo más frecuentemente mencionado es el deseo de aumentar el poder, que puede ser definido como la capacidad de influir el comportamiento de los demás.

Esta situación supone necesaria la libertad de expresión en las democracias liberales. Si un individuo es libre para ofrecer su plataforma política al electorado también es libre para criticar la plataforma de los demás. A menos que los habitantes tuvieran la misma libertad que tienen los candidatos, si esto no fuera así tendrían el incentivo de presentarse como candidatos para tener plena libertad de expresión. Por lo tanto es conveniente que tanto los candidatos como los electores tengan una plena libertad de expresión. La libertad de expresión tiene una externalidad positiva.



*La paradoja de la representación*

Otra importante implicancia de esta propuesta es la de asumir que todos los votantes tienen las mismas preferencias. Si un partido en el gobierno no adopta las políticas que tienen la preferencia del electorado, otro partido podrá ganar un mayor apoyo popular al ofrecer una plataforma más cercana a sus preferencias. Por lo tanto, la única plataforma de equilibrio sería la que satisfaga plenamente esas preferencias. Una democracia política ideal podría, en estos casos, presentar una respuesta perfecta a la voluntad de las personas.

La primera objeción es que los votantes tienen preferencias diferentes, pero aun en esta circunstancia, una democracia ideal podría presentar una respuesta perfecta a la voluntad de las personas. Asumamos que la decisión política es elegir un valor dentro de una variable numérica continua, como podría ser una tasa de salario mínimo. Cada votante verá que su preferencia es medida en un valor dentro de esta variable lo más cercana que la decisión política es a este valor es que se va a encontrar en una situación mejor. Una distribución frecuente de valores podrá entonces describir completamente la distribución de preferencias dentro del electorado. Parece correcto llamar a la mediana de la voluntad de los electores, ya que es un compromiso democrático entre las preferencias de los diferentes votantes. De alguna manera la mediana de estas preferencias en el continuo representaría la voluntad de los electores y sería un compromiso democrático.

Es sencillo demostrar, al menos con dos partidos políticos actuando, en aplicación de la regla de la mayoría, que la elección política en equilibrio es igual a la voluntad de los electores definidos de esta manera. El partido que más se acerque a esta mediana es el que atraerá la mayor cantidad de votos, si son dos más del cincuenta por ciento y la mediana sería la elección política en equilibrio. En una democracia ideal, si bien el fin último de cada

partido puede ser el de adquirir el poder político, si están en equilibrio, ninguno incluyendo el partido en el poder, tiene ningún poder político efectivo. Por qué no hay lugar para la elección por los funcionarios políticos, porque las decisiones políticas están determinadas completamente por las preferencias del electorado. Este teorema ilumina la controversia sobre si un representante debe votar de acuerdo con su propia conciencia o intereses, o de acuerdo con la voluntad de sus constituyentes. Este es un viejo debate en la teoría política y ha sido expresado con claridad en la famosa carta de Edmund Burke a sus electores en Bristol en 1774. En una democracia ideal a menos que siga la voluntad de sus electores, el político no podrá permanecer en el gobierno mucho tiempo. De la misma manera en un equilibrio de mercado pleno ninguna empresa obtiene beneficios a pesar que esté motivada por su deseo de obtener beneficios.

En un sistema de libre competencia ideal sólo las empresas más eficientes sobreviven; por ejemplo, si el nivel de los costos de la empresa fueran independientes de la producción y variaran de empresa a empresa, solamente la empresa con los costos más bajos sobreviviría. De la misma manera, en una democracia ideal solamente los partidos más eficientes sobreviven, si los costos en que incurre el Estado en operar una empresa son independientes de los resultados de la producción y dependientes del partido en el gobierno, solamente el partido con los costos menores permanecerá en el gobierno. Una industria puede ser operada de forma igualmente eficiente por el Estado y por el mercado si el partido más eficiente tiene los mismos costos de la empresa más eficiente. Los costos del partido más eficiente y la empresa más eficiente pueden diferir si los diferentes individuos se acercan a la actividad política y a la actividad del mercado. La empresa privada podría operar una industria más eficientemente que el Estado solamente si la empresa más eficiente tuviera costos más bajos que el partido más eficiente y viceversa.

Todos tenemos preferencias distintas aunque constantes, por lo tanto nuestra decisión sobre las políticas de gobierno se encuentran fuertemente limitadas por la existencia de una oferta de partidos que necesariamente no pueden ser numerosos. Porque de serlo estaría afectada fuertemente la gobernabilidad del sistema, entonces el dilema de tener gobiernos estables requiere una presencia de pocos partidos o inclusive del bipartidismo. Esto supone también que el elector va a ver fuertemente reducidas sus preferencias en el momento de elegir. Ahora, cómo se compadece la multiplicidad de preferencias que tiene el elector con la limitada oferta de los partidos políticos. La solución es la existencia de un contrato social; en la teoría contractualista la actividad gubernamental está limitada por el contrato social y en términos más concretos por la Constitución. Por lo tanto, el elector se encuentra frente a una *decisión constitucional* sobre cuáles son los límites del gobierno, frente a los cuales en caso de ser superados, preferirá buscar alternativas de alejarse de las amenazas gubernamentales e incluso emigrar. Eventualmente aplicará alguna de las múltiples formas de lo que se llama “votar con los pies”, según la expresión de Tiebout.<sup>11</sup>

La alternativa es la decisión que podemos llamar *legal*, que es una decisión frente a la que el elector, en general, es indiferente, salvo cuando lo afecte directamente y en esos casos puede no ya incluirse este tipo de cuestión dentro de la decisión constitucional. La limitación de la actividad del gobierno por la Constitución es una consecuencia de la limitación que tiene el elector en el momento de escoger. Porque por la limitación de la oferta y por la similitud de las ofertas en aplicación del teorema del votante medio, *las preferencias de los electores no pueden haberse representado en un sistema político* salvo con muy grandes limitaciones y en temas muy importantes. En los demás temas el gobierno, al no poder reflejar la opinión del elector, pierde legitimidad.

---

<sup>11</sup> Charles Tiebout, “A pure Theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64:416.

En esas circunstancias lo que corresponde es la abstención. *Un gobierno democrático es necesariamente un gobierno limitado.*

### *La paradoja del voto*

Aun cuando sostengamos que se pueda comparar el mercado con el gobierno existe en el sistema de empresas dentro del mercado un sistema que está fuera de lo ideal ya que contiene monopolios y otras imperfecciones. De la misma manera, aun cuando imagináramos un número mínimo de actividades gubernamentales la organización política estaría muy lejos del ideal. Cada persona tiene un número fijo de votos, ya sea uno o cero, más allá o independientemente de la cantidad de información que tenga y la inteligencia que utilice en actuar basándose en esta información y teniendo en cuenta que las minorías no participan en las tareas gubernamentales, no hay un incentivo para estar bien informado sobre cuestiones políticas y aun para votar. Esto se llama *la paradoja del voto*. Un partido eficiente puede ser incapaz de convencer a una cantidad suficiente de votantes que es más eficiente que los otros partidos que compiten. En el mercado las minorías tienen representación y el número de votos que una persona tiene está en relación a su productividad profesional, es decir, a los recursos que tiene. De esta manera, los incentivos a actuar en forma inteligente son mayores que en el sector político. Por lo tanto es relativamente sencillo para una empresa eficiente sobrevivir, ya que solamente necesita obtener el apoyo de los bancos y los consumidores que tengan un interés personal y directo en tomar decisiones inteligentes.

Si un actor económico es un maximizador racional del interés propio, debe comparar los costos y beneficios del voto. Independientemente del sistema electoral, votar trae inconvenientes: como es asistir al lugar de votación durante un feriado. Sería peor aún si no lo fuera, hacer colas, etc. El beneficio de ese voto

es la probabilidad de que el voto haga una diferencia en el resultado frente al bienestar si el resultado de la votación fuera el deseado por el votante. En cualquier elección, el beneficio esperado es improbable que supere el costo de combustible y de tiempo que se consume en votar.

Este es uno de los argumentos dados para hacer el voto obligatorio. Para explicar la decisión de votar se deben expandir las nociones del tipo de cosas de las cuales el agente deriva utilidad. Una posibilidad es que las personas votan debido al sentido del deber. Es decir, que votan para evitar la sensación de que han evadido su responsabilidad. Otra posibilidad es que el no votar sería una visión de interés propia muy estricta, pero que tienen el deseo de participar en las decisiones de bienestar de otros, ya sean menores o ancianos. En este caso, a pesar de que la probabilidad de que un voto varíe el resultado, no cambia el beneficio que resulta si el resultado afectado aumenta sustancialmente. En cualquiera de los casos, una visión estricta del análisis del costo-beneficio no se aplica.

Más específicamente, esto sugiere que la decisión de expresar preferencias políticas puede ser influida por factores que están fuera de aquellos que son vistos tradicionalmente como consistentes con el interés propio. No solamente la decisión de votar puede ser influida por estos factores, sino también la decisión de por quién votar. Arrow ha sugerido que la manera en que el agente *vota es generalmente influida por los "valores" generalizados de la sociedad en que viven; mientras que las transacciones tradicionales de mercado están influidas por gustos individuales*<sup>12</sup>. Muchas de las decisiones de derecho y economía están ubicadas habitualmente entre estos dos extremos.

---

<sup>12</sup> Arrow. Elección social y valores individuales, ver p. prof. 80 a 83).

*La determinación de las preferencias a través del voto*

En un contexto político, en lugar de la utilización de moneda para expresar las preferencias como en el mercado, es reemplazada por los votos. Esto también lleva a problemas en la determinación de preferencias ya que los diferentes tipos de sistemas electorales tienen diferentes ventajas y desventajas a este respecto.

La regla más sencilla que resolvería el problema de los que tienen aversión al riesgo, es la *unanimidad*. En otras palabras, no se puede tomar ninguna acción sin la aprobación de los demás. Este sistema sería el equivalente de la eficiencia de Pareto y su ventaja principal es que asegura un respeto máximo a la libertad individual. Aun una fuerte mayoría sería incapaz de subordinar a una minoría para asegurar los fines de la mayoría.

La competencia política está reducida en su oferta por la gran escala que se requiere a las organizaciones políticas. Hay pocos candidatos para muchos puestos, desde la presidencia, los gobernadores de provincia, que requieren enormes recursos para llegar a convencer a millones de votantes. Muchos grupos que quisieran competir para estos cargos no tienen los recursos suficientes para llegar a este gran número de votantes. A pesar que a veces sea necesario para una empresa organizarse en una gran escala, ya sea de todo el país o aun internacionalmente, es claramente menos importante en el mercado que en la actividad política. La escala de la actividad política es grande, también o particularmente porque muchos cargos de gobierno unen numerosas actividades. Un candidato que supiera manejar muy bien el correo puede convencer votantes que también conozcan cómo manejar la regulación de servicios públicos, que él es el mejor candidato para manejar la administración postal. Sin embargo, como estas actividades están atadas en común con otras en la oferta política, pueden prevenir o impedir a personas que son eficientes en una actividad a hacer campaña política para cargos públicos donde hay que cumplir muchas actividades. En el mercado

una oferta de productos atados es considerada una práctica monopólica.

Estas actividades conjuntas también se encuentran en el mercado, pero una empresa puede generalmente especializarse en un producto o proceso en el cual lo cumpla más eficientemente. Ya que la democracia ideal, de la misma manera que el sistema de mercado ideal, tiene una separación óptima de actividades; es sorprendente o paradójico que estas actividades atadas sean mucho más importantes en el sector político. Un electorado con una cantidad limitada de información política puede encontrar más sencillo ubicar una persona a cargo de muchas actividades que tener que ponerse a analizar las personas a las cuales podría elegir para realizar cada una una actividad distinta. Esta facilidad para decidir cuándo es un solo cargo es otro elemento de la ineficiencia del sistema político y tiende como corrección a imaginarse un sistema político con competencias limitadas.

A pesar que la ignorancia de los electores y las grandes escalas que se requieren para las organizaciones políticas son probablemente las dos fuerzas que crean monopolios en las democracias, hay otros motivos. Las elecciones periódicas, en el sentido de que no son continuadas y necesarias para cada vez que hay una decisión importante, y las preferencias diferentes entre los electores también favorecen los monopolios. Los comportamientos monopólicos son tan importantes, y probablemente más, en el sector político que en el mercado. De esta manera, se nos puede plantear una preocupación frente a la regulación gubernamental de los comportamientos monopólicos. Porque si las imperfecciones en el comportamiento gubernamental por actividades monopólicas son mayores que las que produce el mercado, puede ser preferible no regular ciertos monopolios económicos y sufrir sus malos efectos, antes que regularlos y sufrir las graves consecuencias de las imperfecciones del sistema político.

*La unanimidad y el “hold up”*

La regla del consentimiento unánime es la única que asegura que los cambios legales constituyan movimientos en el Pareto superior. Su base está en el economista sueco Knut Wicksell (1851-1926) que proponía la unanimidad para la provisión de bienes públicos. La regla requiere que cada decisión que autorice un gasto esté acompañada de una propuesta para financiar el gasto y que el paquete fuera aprobado por consentimiento unánime.

Esta propuesta tiene dos inconvenientes, el primero es que es muy costoso en tiempo y recursos. El segundo, es que es un incentivo a que los individuos se concentren en comportamiento estratégico ya que daría un poder de veto. Como alternativa se desarrolló la práctica del consenso como mecanismo más flexible que la unanimidad. Los efectos del consenso que llevan a decisiones menos costosas, quien no tenga un interés directo en la decisión no participará en la decisión y dejará que se forme el consenso, si se requiriera la unanimidad todos los que participan en la decisión deben votar a favor; en el consenso basta no oponerse.

Un número importante de beneficios es sacrificado al adoptarse el sistema de unanimidad. El primero, es que un respeto completo por la libertad personal puede ser inconsistente con la maximización de utilidades. Imaginemos el caso de diecinueve miembros de un grupo de veinte votantes que están firmemente convencidos de que se debe adoptar una política. El otro votante está en desacuerdo pero es indiferente, sin embargo, tiene el poder de veto. También puede ocurrir el caso que los diecinueve votantes en favor de la medida tengan una convicción mínima, pero que el único votante en oposición esté firmemente en contra. En este caso el requerimiento de la unanimidad puede no limitar una oportunidad de aumentar la utilidad total.

*La posibilidad de veto* plantea también otro problema. Supongamos que el votante número veinte realmente sea indiferen-



te sobre la cuestión o aún más, está limitadamente en favor de la posición de la mayoría. Existe la posibilidad para ese individuo, de retener su decisión y forzar a los demás a concederle privilegios, como sería una compensación monetaria en orden de atraerlo a la decisión unánime. Esto se llama “hold-up” o robo postcontractual. Todo votante es un potencial “votante número 20”, es decir el último en una serie y está tentado a jugar al polizón. En estos casos la probabilidad de obtener la unanimidad, aun en una situación en la que todos estén mejor, puede ser reducida.

La primera respuesta a los problemas inherentes al requerimiento de la unanimidad, es alguna forma de voto mayoritario. Puede ser un requerimiento de simple mayoría o de mayorías calificadas de dos tercios o de tres cuartos. Una de las ventajas de estas reglas de votación es que reducen los costos de llegar a un acuerdo al reducir los comportamientos estratégicos, el poder de los *hold out*. Esto es consecuencia de la característica crítica de esos sistemas de votación que se reduce a que las decisiones políticas puedan ser adoptadas sin el consentimiento de todos los que votan. Los sistemas mayoritarios se basan en una concepción utilitarista o del criterio de eficiencia Hicks-Kaldor, más que en la eficiencia de Pareto.

Esto no significa que la eliminación del problema de apoderarse de la decisión (*hold out*) sea necesariamente buena. Es tentador pensar que el problema sólo surge por un comportamiento oportunista de uno de los actores, como sería en un contexto comercial para extorsionar a los demás contratantes. Sin embargo esta es sólo una de las posibilidades. La otra es cuando se plantea la posición de quien se opone por una cuestión de conciencia o de supervivencia propia, y se apodera de la decisión para convencer a los demás de que están equivocados. Es el caso ya planteado de la votación de un jurado o de un tribunal colegiado en el caso de una sentencia de muerte. (ref. Apodaca vs. Oregon) o en el caso de un interés muy grave de una minoría.

*Voto mayoritario y redistribución de recursos*

Al mismo tiempo, no se debe asumir necesariamente que un sistema de votación mayoritario asegura la maximización de la utilidad. De la misma manera que la capacidad de pago puede estar conectada con una utilidad muy leve que se obtiene en el momento de hacer la compra, la capacidad de emitir el voto por una alternativa puede ser el *resultado de una preferencia muy leve* por esa alternativa. Por el contrario, **la minoría de los votantes que pierden la decisión puede tener deseos muy fuertes por la alternativa por la cual votaron.** Las mayorías calificadas que agravan el requerimiento de la mayoría simple son también ineficaces para asegurar la maximización de la utilidad, a pesar de que disminuyen el riesgo.

Al mismo tiempo, estos sistemas electorales no aseguran resultados que maximicen la riqueza o el criterio de la eficiencia Hicks-Kaldor. El hecho que una posición sea votada por más personas que su alternativa, no nos dice nada sobre si los ganadores netos del voto pueden compensar a aquellos que perdieron. Más aún, si la votación lleva a una redistribución directa del ingreso, no se cumple el criterio Hicks-Kaldor ya que el nivel de riqueza en la sociedad permanece siendo el mismo. Al mismo tiempo, ya que la transferencia de ingresos supone algunos costos, la redistribución puede dejar a la sociedad peor que al inicio. Por supuesto, la redistribución puede aumentar la utilidad si los beneficiarios valoran el dinero recibido más de lo que lo valoraban los que les fue quitado.

Esto plantea nuevamente la preocupación inicial con respecto al voto mayoritario, que es que la mayoría pueda explotar o expropiar a la minoría. Paradójicamente, no son generalmente los votantes de menos recursos, una mayoría, los que expropiaban a los de más recursos, una minoría, porque en razón de las *características del proceso político, muchas veces la inversa es más probable, es decir los de más recursos expropiaban a los de menos.*

Pero para simplificar nuestro análisis imaginemos la situación en la que la mayoría vota un proyecto cuya financiación se basa en un impuesto al consumo de un producto, y que este producto sólo es utilizado por una minoría de la población. En realidad, todo impuesto, incluyendo los aranceles aduaneros y todo el gasto público, tiene efectos redistributivos. En la historia económica argentina, se han hecho notorios los *impuestos a la exportación de productos agrícolas*, llamadas popularmente retenciones y las altas tarifas al ingreso de ciertos productos industriales, notablemente automotores y azúcar.

Alberdi nos previno contra la apropiación de la producción agrícola en nuestro país.

*La agricultura es la industria por excelencia para la República Argentina de la época presente, por la aptitud prodigiosa de sus tierras para la producción agrícola en todos los ramos. Sin embargo, ella no ha sido objeto de especiales garantías constitucionales. ¿Por qué razón? Porque habiendo sido la agricultura la única industria permitida bajo el antiguo régimen, no ha tenido el moderno que emanciparla de las trabas que mantuvieron encadenado a nuestro antiguo comercio, colonial y monopolista por esencia.*

*Si no hay para su régimen más principios y garantías que los ya mencionados de propiedad, libertad, igualdad, seguridad e instrucción, que la Constitución concede a todos los modos de producción, se deduce que todo el derecho constitucional agrícola de la República Argentina se reduce a la no intervención reglamentaria y legislativa, o, lo que es lo mismo, al régimen de dejar hacer, de no estorbar, que es la fórmula más positiva de la libertad industrial.<sup>13</sup>*

Aunque es posible que la mayoría de los votantes sean los beneficiarios netos de muchas redistribuciones de ingresos, es

---

<sup>13</sup> *Sistema Económico y Rentístico*. Editorial Luz del Día. 1954.

también cierto que *muchos proyectos aprobados públicamente aparecen como diseñados para asistir a grupos relativamente pequeños.*

Cuando se plantean temas de redistribución, es más útil pensar en términos de la redistribución del ingreso entre ricos y pobres, que entre mayorías y minorías. Por ejemplo, la utilización del impuesto a las ganancias para solventar los estudios de derecho y medicina, puede ayudar a sectores de ingresos altos. Por el contrario, la utilización de esos mismos fondos para financiar programas de empleo o de emergencia alimentaria, redistribuye el ingreso en favor de los pobres.

La dirección de la redistribución es importante, porque hay una asunción general de que la utilidad marginal del dinero es decreciente. Esto quiere decir que una persona de altos ingresos perderá menos utilidad por cada paso que se le quite que la persona de muy bajos ingresos, a la que se le dé ese peso. Por lo tanto, al contestar la pregunta de cómo se han redistribuido esos fondos, se puede responder también la pregunta sobre si la mayoría ha votado de una manera que aumenta la utilidad general.

### *Los costos de agencia*

La creación de una infraestructura designada para especificar y aplicar un conjunto de derechos de propiedad requiere un delegación del poder a agentes del gobernante, es decir a una administración. Ya que la función de utilidad de los agentes no es idéntica a la del gobernante, éste especificará a un conjunto de normas para intentar organizar la conducta de sus agentes. Para de esta manera alinear los objetivos de sus agentes con sus propios objetivos y para esto debe establecer un sistema de control a través de normas o sistema de incentivos comunes.

De todas maneras, siempre existirá una difusión de los poderes del gobernante en el grado en que los agentes nunca podrán ser

plenamente obligados a cumplir con sus normas. La consecuencia de esto será una reducción en las rentas monopolísticas del gobernante. Podremos predecir la estructura de esta burocracia explorando los costos de transacción de cada parte de la economía.

Un gobernante siempre tiene rivales, Estados que compiten, para atraer influencias o inversiones, o gobernantes potenciales dentro del mismo Estado. Esta situación es análoga a los rivales potenciales del monopolista. Cuando no existen sustitutos cercanos el gobernante es un déspota, un dictador o un monarca absoluto. Cuanto más se acercan los sustitutos, los grados de libertad que posee el gobernante disminuirán y el porcentaje de ingresos o de incrementos de ingresos que conserven los gobernados o los ciudadanos irá en aumento. El costo de oportunidad de cada uno de los ciudadanos será diferente, establecerá el poder que cada grupo tiene en la especificación de los derechos de propiedad, como también en la carga tributaria que debe sufrir. Los costos de oportunidad también dictarán la asignación de servicios que provee el gobernante hasta el grado que no existan más bienes públicos, ya que el gobernante proveerá servicios más importantes a aquellos que tengan alternativas de reemplazarlo en lugar de aquellos que no tengan esa posibilidad.

### *La “voz” y la “salida”*

Los ciudadanos pueden, si están dispuestos asumir algún costo, buscar un gobernante que esté en competencia y apoyar al competidor para que gobierne el Estado actual. Para ello pueden utilizar los medios de **Salida** y **Voz** en la clásica terminología de Albert Hirschman.<sup>14</sup> Esta alternativa depende de la estructura de las unidades políticas competitivas. La *salida* debe entenderse co-

---

<sup>14</sup> Albert O. Hirschman. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard.

mo la decisión del consumidor de dejar de lado un determinado producto, también cuando ciertas personas abandonan una firma. Los ingresos de la firma caen, se reducen sus clientes y los administradores son forzados de corregir las fallas. La “voz”, es la forma en que ciudadanos, expresan su aprobación o descontento con determinadas políticas y proceden a la elección de sus representantes. La Voz está presente en el mercado cuando los clientes manifiestan directamente su insatisfacción por calidad de los productos. La “salida” está presente en el ámbito de las decisiones políticas cuando los ciudadanos, mediante su movilidad, se desplazan desde aquellas jurisdicciones que ofrecen servicios de baja calidad hacia aquellas con mejor oferta.

Buchanan señala que la ‘voz’ y la ‘salida’ llevan a una mejor satisfacción de las preferencias de los individuos en jurisdicciones. Un voto resulta más decisivo en un electorado de cien que en uno de un millón. La información necesaria para esa participación es menor y menos compleja que en el caso de una jurisdicción mayor. Mejora la “salida” porque el traslado de una jurisdicción pequeña a otra es más fácil que desde una mayor; es asimismo más sencillo encontrar valoraciones similares en las jurisdicciones pequeñas que encontrarlas entre jurisdicciones grandes.

### *Derechos de propiedad eficientes*

Este modelo simple del Estado señala dos limitaciones del gobernante, una limitación competitiva y una limitación de costos de transacción. Ambas producen derechos de propiedad ineficientes. Bajo la primera el gobernante evitará ofender a ciudadanos influyentes. Si el ingreso de los grupos con acceso cercano a gobernantes alternativos está afectado adversamente por los derechos de propiedad, el gobernante estará amenazado. Por lo tanto, intentará crear una estructura de derechos de propiedad favorable

a estos grupos independientemente de sus efectos sobre la eficiencia. Es el caso del gobernante que da subsidios a empresarios poderosos o establece una política cambiaria favorable para éstos o que impide la importación de productos competitivos o la exportación de otros o que establece una política salarial impuesta por presiones políticas. Toda esta asignación ineficiente de derechos de propiedad que limitan la competencia dentro del mercado, es efectuada para beneficiar a grupos de interés importantes.

La visión de los derechos de propiedad asume que el individuo promedio se comporta racionalmente y por lo tanto tratará de *obtener al mayor beneficio de sus derechos de propiedad*. Por lo tanto, podemos **predecir** en promedio y con relativo éxito, cómo los *derechos de propiedad específicos afectarán la asignación y utilización de los recursos económicos*. Para comprender esta interpretación económica de los derechos de propiedad, tomemos como ejemplo la diferencia entre las consecuencias del usufructo por oposición al dominio. Quien tiene un derecho de usufructo no puede vender o transferir su derecho a otra parte. Por lo tanto, como individuo racional que maximiza la utilidad de su usufructo intentará explotar la tierra en forma abusiva evitando las actividades de mantenimiento, durante la extensión de su derecho. Para prevenir esos excesos el titular del dominio buscará la manera que el titular del usufructo cumpla con ciertos límites en el ejercicio de su derecho de usufructo. Por ejemplo el contrato que crea el usufructo podrá exigir que el titular mantenga la integridad económica del terreno. El cumplimiento de este tipo de acuerdos llevará tareas de agrimensura, monitoreo y otros costos de agencia que no aparecen en el caso del ejercicio pleno del dominio. Como consecuencia de este análisis señalamos que los derechos de propiedad tienen la extensión que les da la existencia de un monitoreo eficaz.

En un *mundo real donde los costos de transacción positivos* están en todas partes la situación es diferente. La incertidumbre y la información asimétrica hacen que la propiedad de los re-

cursos tenga importancia para los resultados económicos. La razón es que bajo las nuevas condiciones los incentivos económicos están afectados por la estructura de propiedad y el comportamiento cambia con relación a esta estructura. Por ejemplo, si el locador no puede controlar debidamente al locatario de un inmueble este último buscará sus intereses y actuará de tal manera que haya actividades que lo beneficien aunque afecte negativamente al propietario. *Los efectos de incentivo de los derechos de propiedad ayudan a economizar en costos de transacción y, por lo tanto, contribuyen al bienestar económico de la sociedad.* Pero la situación no es completamente favorable ya que, como consecuencia de los costos de transacción positivos, los derechos de propiedad no pueden ser asignados totalmente. Esto ocurre, por ejemplo, cuando hay contaminación en el aire o no pueden controlarse plenamente la vigencia de estos derechos ya que no se pueden reducir los robos o no se pueden establecer precios como es en el caso de estacionamientos donde el que llega primero ocupa el espacio.

Los incentivos económicos generados bajo el régimen de propiedad privada contribuyen en general a la utilización eficiente y no despilfarradora de los recursos que son escasos y por lo tanto, un régimen de propiedad privada favorece el bienestar general

Los derechos de propiedad eficientes pueden dar lugar a ingresos más elevados en el Estado, pero menos ingresos por impuestos para el gobernante si son comparados con otros de un conjunto más ineficientes de derecho de propiedad. Ello es causado por los costos de transacción, ya sea costos de control, de determinación y finalmente, de recaudación. El gobernante por lo tanto, encuentra frecuentemente que le conviene conceder un monopolio antes que derechos de propiedad que den lugar a condiciones de competencia. Es decir admite monopolios porque los costos de transacción existentes para la recaudación son muy elevados en una distribución competitiva de los derechos de propiedad.



Estas dos limitaciones juntamente con la amplia diseminación de derechos de propiedad ineficientes constituyen una barrera al crecimiento. En efecto, la estructura de derechos de propiedad que maximizan las rentas del gobernante está en conflicto con la que produciría un mayor crecimiento económico.

La inestabilidad inherente del Estado es producto de los cambios en los costos de información, de tecnología y de población y también de la variación de los precios relativos de los factores. También hay que tener en cuenta que los gobernantes no son inmortales. Un cambio en los precios relativos que mejora la capacidad de negociación de un grupo de ciudadanos puede cambiar a la alteración de las reglas y dar a ese grupo más ingresos o al mismo tiempo los ciudadanos pueden forzar al gobernante a dejar algunas de sus reglas o de sus poderes de creación normativa. Es el caso que por el desarrollo de un sector de la industria otros sectores de la industria más tradicionales y generalmente protegidos por el gobierno pierden influencia frente a los mayores ingresos que provienen del sector en crecimiento. Si bien la emergencia de un gobierno representativo puede ser como consecuencia de una amenaza externa al gobernante.

Debe tenerse en cuenta que el problema del polizón o *free rider*, tiene una influencia sobre la estabilidad de los Estados en la historia. El costo de un individuo de oponerse a las fuerzas coercitivas de un Estado es tan elevado que ha resultado tradicionalmente en una apatía y en una aceptación de las reglas del Estado independientemente de cuan opresivas sean. Un equivalente histórico de la falta de participación de los votantes en muchas elecciones contemporáneas es el fracaso de los individuos de actuar como grupos para producir un cambio social en el pasado. De esta manera, la innovación en las instituciones generalmente proviene del gobernante antes que de los ciudadanos, ya que estos últimos deben enfrentar el problema del polizón. El gobernante por su parte deberá producir un cambio institucional innovador para ajustar a los cambios de precios relativos, ya que él no tiene un

problema de polízon. Por lo tanto, un cambio en la escasez relativa de medios como la tierra y el trabajo puede llevar al gobernante a innovar en cambios institucionales para apropiarse de las rentas crecientes del trabajo. Estas innovaciones pueden ser llevadas adelante en la medida en que los costos de oportunidad del trabajo no cambien, esto es que no haya cambio en la competencia potencial de otros gobernantes. Por último, las revoluciones siempre son revoluciones de palacio tomadas o por un agente del gobernante o por un gobernante alternativo o por una pequeña elite.

Cuando el gobernante sea el agente de un grupo de un partido deben establecerse reglas de sucesión para minimizar las oportunidades de un cambio disruptivo o de una revolución en ocasión de la muerte del gobernante. De todas maneras, las revoluciones o cambios disruptivos siempre o generalmente provienen de agentes del gobernante.

### *Coase, la naturaleza de la firma y el Estado*

#### *La naturaleza de las organizaciones*

En su artículo clásico de 1937, *la Naturaleza de la Firma*, Ronald Coase se pregunta por qué una empresa emerge o aparece en una economía especializada. Ya que el mecanismo de precios considerado fundamentalmente desde la dirección de los recursos puede ser superado si la relación que lo reemplaza fuere deseada por sí misma. Esto sería el caso por ejemplo si algunas personas prefirieran trabajar bajo la dirección de alguna otra. La principal razón por la cual es conveniente establecer una empresa es que sería el caso en que existiera un costo para utilizar el mecanismo de precios. El principal costo de realizar una producción a través del mecanismo de precios es el de descubrir cuáles son los precios relevantes. Este costo puede ser reducido pero no puede ser eliminado por la aparición de especialistas que pudieran vender esta infor-

mación. Los costos de negociar y concluir un contrato por separado para cada transacción que tiene precio en el mercado también deberían haberse tenido en cuenta. Existen otras dos ventajas o costos para utilizar el precio del mercado; puede desearse hacer un contrato de largo plazo para la obtención de un artículo o servicio, esto puede ser debido al hecho que sea un contrato efectuado por un período más largo en vez de varios contratos por períodos más cortos, entonces algunos costos de hacer cada contrato pueden ser evitados. Ahora, debido a la dificultad de toda previsión del futuro, cuanto más largo sea el período del contrato para la previsión de un bien o servicio es menos posible y menos deseable para la persona que hace la compra prever el comportamiento de la otra parte. Podemos decir entonces que la operación del mercado tiene algún costo y que, al establecerse una organización y una autoridad, una jerarquía, para dirigir los recursos ciertos costos de mercado pueden ahorrarse. Quien organiza la empresa tiene que llevar adelante esta función a un costo menor teniendo en cuenta el hecho de que puede obtener factores de producción a un precio más bajo que el da las transacciones en el mercado que no realiza, porque siempre puede ir al mercado a obtener esos bienes y servicios si no los puede realizar por sí mismos.

En la medida que la organización aumenta de tamaño habrá beneficios decrecientes para la función del empresario u organizador, es decir los costos de organizar transacciones adicionales dentro de la empresa pueden aumentar. Naturalmente se puede llegar a un pacto cuando los costos de organizar una transacción extra dentro de la empresa son iguales a los costos de llevar adelante la transacción en el mercado o de los costos de organización de otra empresa. Puede ocurrir que, en la medida que las transacciones que son organizadas aumentan, el empresario no pueda ubicar los factores de producción en los otros, en los cuales su valor es el mayor, es decir no pueda hacer el mejor uso de los factores de producción. Nuevamente se puede llegar a un punto en el cual la pérdida a través del dispendio de recursos sea igual a los

costos de mercado de esa transacción o a las pérdidas si la transacción fuera organizada por otro empresario. Esto quiere decir que la empresa para sobrevivir tiene que tener una flexibilidad entre los costos de realizar una actividad dentro de la empresa o de comprar el bien o el servicio en el mercado. El momento que en el mercado pueda realizarse un precio menor que internamente la empresa dejará de producir ese bien o ese servicio. Esta flexibilidad dentro de la organización es, creo, la principal crítica a dos teorías: una es la de las competencias rígidas, y la otra es la teoría de la subsidiaridad en cuanto que una organización menor pueda realizar mejor una actividad en la producción de un bien o de un servicio que una organización mayor. Depende de la actividad y depende de la alternativa es que se puede establecer quién realiza con más eficiencia esa actividad o competencia.

Una empresa u organización será de mayor tamaño:

- a) si los costos de organización son menores y el aumento de esos costos disminuye con el incremento de las transacciones organizadas;
- b) cuanto menos probable sea que el empresario o administrador cometa errores y el aumento de los errores sea menor con el aumento de las transacciones organizadas;
- c) cuanto menor sea el crecimiento del precio de los insumos para la producción, para empresas de gran tamaño.

Todos los cambios tecnológicos pueden favorecer el aumento en el tamaño de las organizaciones de la misma manera que cualquier mejora en las técnicas de administración también llevará al aumento del tamaño de las mismas. También tienen que influir en los factores del tamaño de la organización la distribución que tenga en un territorio muy amplio o la falta de similitud de las transacciones y de la posibilidad de que existan cambios en los precios relevantes.

### *La falla en la jerarquía*

Ahora bien, cuanto mayor es una organización los costos de transacción que tienen pueden aumentar dentro de ellos los costos de agencia es decir los costos de alinear los objetivos del principal y del agente; esto lleva a que grandes organizaciones que no puedan alinear los objetivos tiendan a tener fallas de jerarquía. Las fallas de jerarquía son tan graves como las fallas del mercado a raíz de costos de transacción, y esto ha sido el motivo por el cual grandes empresas públicas, al no poder tener flexibilidad en sus transacciones, es decir la posibilidad de que parte de sus actividades puedan ser producidas en caso de que le hicieran en forma más rápida, eficiente y barata quedarán en que en algún momento tuvieran fallas de jerarquía y no pudieran continuar con sus transacciones. La flexibilidad no solo ocurre en transacciones privadas sino también en las transacciones soberanas que realizan el Estado o el gobierno. De esta manera una interpretación, siguiendo la teoría organizacional de Coase, lleva a que las competencias no sean rígidas sino flexibles y que haya actividades que a veces se realicen por función legislativa y otras por función legislativa o a veces las realice la nación y otras las provincias.

### *Estructuras de Gobierno*

Las estructuras de gobierno en los contratos de largo plazo deben cumplir con una o más de estas cuatro funciones:

1. la primera es la adaptación a las circunstancias cambiantes y a los intereses de la población, se puede llamar a esta función de legislación o de creación de normas;
2. la función de detectar el no cumplimiento de las normas establecidas o acordadas;

3. la aplicación de las normas acordadas al asesoramiento de conductas; se puede llamar a esta función de adjudicación y se aplica al menos a dos actividades, la determinación de lo que ha ocurrido y la aplicación de las normas de haber sido determinados los hechos; o,
4. establecer sanciones por no cumplimiento. En una sociedad una única institución puede realizar funciones múltiples o de la misma manera instituciones múltiples pueden realizar una función similar.

La visión económica es extensiva a toda decisión por la cual deba utilizar medios escasos frente a objetivos que compiten. Para decirlo en palabras de George Bernard Shaw es el arte de sacarle la mayor ventaja a la vida.