

## Resumen

En este artículo se examinan los fundamentos del enfoque institucional en economía y ciencia política, en particular la naturaleza de los costes de transacción en los mercados económico y político. Tras presentar la literatura en economía, explicamos los tipos de costes de transacción existentes en el mercado político-electoral. Con datos agregados e individuales mostramos cómo las reglas electorales y la identificación de partido influyen en la estabilidad del equilibrio en el sistema de partidos en España.

*Palabras clave:* análisis institucional, coordinación electoral, costes de transacción, equilibrio.

## Abstract

In this paper the foundations of the institutional analysis in economics and political science are examined, in particular the transaction costs in the economic and political markets. After discussing the state of the art in economics, the types of transaction costs in the electoral market are explained. Relying on aggregate – and individual – level data we show how electoral rules and party identification affect the stability of party system equilibrium in Spain.

*Keywords:* institutional analysis, electoral coordination, transaction costs, equilibrium.

*JEL classification:* H10, H30.

# PERSISTENCIA INSTITUCIONAL Y COSTES DE TRANSACCIÓN EN LA POLÍTICA ELECTORAL ESPAÑOLA

Gonzalo CABALLERO

*Universidade de Vigo*

Ignacio LAGO

*Universitat Pompeu Fabra*

## I. INTRODUCCIÓN

LAS instituciones privadas y públicas coexisten en las modernas economías de mercado, de modo que la comprensión de la gobernanza debe abordar la interacción entre las dos (Dixit, 2009). El concepto clave sobre el que se asienta el funcionamiento de las instituciones son los costes de transacción. Mientras Coase (1937, 1960) fundamentó el concepto de costes de transacción como los costes (explícitos o implícitos) que se derivan del intercambio de derechos de propiedad en economía, North (1990a) abordó la noción de instituciones como reglas de juego. A partir de aquí la nueva economía institucional desarrolló un programa de investigación sobre el papel de las instituciones en la sociedad. Posteriormente, Acemoglu y Robinson (2012) asentaron la idea de que las instituciones políticas y económicas son la clave del éxito (o fracaso) de los distintos países. Instituciones y costes de transacción se convirtieron en conceptos habituales en el ámbito de la economía política.

Para comprender el papel de las instituciones en la economía es necesario abordar también el estudio de reglas, organizaciones y comportamientos políticos. En los mercados políticos, los costes de transacción son todavía más

altos que en los económicos, por lo que la arquitectura institucional en la política juega un papel determinante a la hora de ver qué acciones e intercambios son viables. Asimismo, la existencia de costes de transacción en los mercados electorales implicará un equilibrio institucional en el sistema de partidos que será más perdurable; es decir, el marco institucional constituye una respuesta al riesgo de inestabilidad y falta de *accountability* que implicaría un mercado perfecto sin costes de transacción ni instituciones.

En una aportación seminal, Heiner (1983) señalaba cómo la predicción del comportamiento humano en economía debe asumir que, ante los problemas de decisiones complejas, los individuos tenderán a responder de acuerdo a un conjunto de acciones conocidas y predecibles. Este enfoque podría extenderse a los mercados políticos, en los que factores como la identificación partidista puede explicar buena parte del comportamiento electoral de los votantes. En otras palabras, existen inercias institucionales que generan una *dependencia de la senda* en el sistema de partidos. En particular, las reglas electorales, el tamaño de los distritos y la identificación de partido, por ejemplo, determinan la estructura de gobernanza política en la democracia española y la

respuesta institucional al problema de los costes de transacción en la política electoral española.

Tras desarrollar los fundamentos de un enfoque institucional que incorpora las cuestiones políticas y electorales, este artículo aborda la relevancia de los costes de transacción en la política y se centra en el análisis del cambio en el equilibrio del sistema de partidos. Junto a los argumentos teóricos, se incorporan análisis que hacen referencia a la relevancia de las reglas electorales y el tamaño de las circunscripciones, a las dificultades de cooperación ante coaliciones electorales y al papel de la identificación partidista a la hora de abordar un cambio de equilibrio.

## II. LA POLÍTICA COMO DETERMINANTE DEL MARCO INSTITUCIONAL

La economía política contemporánea ha venido de la mano de una creciente interacción entre el análisis político y el análisis económico. A finales del siglo pasado, Coase (1999) señalaba que las ciencias híbridas eran «sorprendentemente fértiles» frente a las puras, para concluir sobre la relevancia de los enfoques multidisciplinares en ciencias sociales. Ese mismo año, North (1999) avanzaba fundamentos teóricos para un «matrimonio» entre la teoría política y la económica. En las dos últimas décadas, sobre las bases y conceptos de la nueva economía institucional, han emergido aportaciones de gran interés en el campo de la economía política.

A medida que las instituciones han ocupado un papel creciente en la agenda de investigación de los economistas,

las cuestiones políticas han sido incorporadas, e incluso *endogenizadas*, en un análisis institucional que superaba las fronteras de los compartimentos estancos de las ciencias sociales. Desde la ciencia política llegaban *inputs* a la ciencia económica que resultaron de gran interés, como, por ejemplo, para estudiar las instituciones o el capital social. North (1990a) había presentado las instituciones como reglas formales, normas informales y mecanismos de cumplimiento, concluyendo el papel clave del Estado y las reglas políticas en el marco institucional de una sociedad. En esta dirección, cuando Williamson (2000) desgrana la matriz institucional de toda sociedad, señala que en el «primer orden de actividad economizadora» se sitúan las reglas formales del juego que los individuos configuran para organizar la sociedad. Aquí se incluyen reglas políticas como las constituciones o el sistema electoral, que se convierten en determinantes de la estructura de gobernanza económica y del funcionamiento de los mercados. Este es el nivel de análisis social donde se sitúa la teoría política positiva o la economía de los derechos de propiedad. Por ello, «abrir la caja negra» del Estado se convirtió en un reto imprescindible para una adecuada comprensión sobre el marco institucional y sus efectos en el cambio económico.

Pero mientras este enfoque es propio de la economía política *hamiltoniana*, es decir, estudiar cómo las reglas políticas afectan a la economía, existe también un enfoque complementario de economía política *madisoniana* que tiene por objeto las cuestiones políticas en sí mismas. En esta línea de interacción entre política y economía, cabe se-

ñalar múltiples aportaciones de Douglass North, Barry Weingast, Kenneth Shepsle, Norman Schofield o Daron Acemoglu y James Robinson, entre otros.

En el análisis institucional, junto al enfoque que considera las instituciones como reglas (véase Douglass North, Guy Peters) ha surgido también un enfoque que considera a las instituciones como equilibrios (Avner Greif, Masahiko Aoki). En ese primer enfoque, las instituciones son vistas como reglas impuestas sobre los individuos (North, 1990a) y la atención se centra en los juegos estratégicos que existen entre las coaliciones que pretenden promover o bloquear nuevas reglas. En el otro grupo de teorías, referenciadas por Aoki (2001, 2007) y Greif (1998, 2006), las expectativas mutuas sobre los comportamientos de otros pueden configurar instituciones de autocumplimiento, y el cambio institucional es estudiado como un cambio de equilibrio. Así, Greif (2006) define las instituciones como un sistema de reglas, creencias, normas y organizaciones que conjuntamente generan una regularidad de comportamiento social y Aoki (2007) entiende las instituciones como un «producto» de la interacción estratégica, es decir, las reglas o condiciones que determinan cómo el juego es jugado. En este sentido, Aoki (2007) distingue entre una visión exógena de las instituciones y una vista endógena de las mismas, y asumió que «mientras la visión exógena adopta un enfoque dicotómico para separar el juego de formación de las reglas del juego operativo, la visión endógena asume un enfoque integrador».

El enfoque de las «instituciones-como-reglas» asume que las

reglas son exógenamente pre-determinadas por la existencia de un orden jerárquico. Cuando las instituciones son presentadas como reglas, el cumplimiento de las reglas es considerado una cuestión distinta a la formación y contenido de las reglas en sí mismas (Greif y Kingston, 2011), y el cambio institucional se entiende como el cambio de reglas. En este caso, habrá coaliciones de agentes que apoyen las nuevas normas y otras coaliciones que buscarán el *statu quo* (Brousseau, Garrouste y Raynaud, 2011).

El enfoque de las «instituciones-como-equilibrios» proporciona una formulación analítica desde la perspectiva de la teoría de juegos que entiende las instituciones como «espontáneamente y/o endógenamente modificadas y sostenidas en las partidas operativas repetidas del juego» (Aoki, 2007, p. 2). En este enfoque, las instituciones son los efectos más destacados de los juegos sociales jugados, que se están jugando y que se cree que están siendo jugados por la población: el enfoque requiere de reflexionar en clave de equilibrios (Aoki, 2012). Cuando las instituciones son vistas como equilibrios, la teoría de la motivación se sitúa en el centro del análisis, y la evolución de los comportamientos y creencias determina el proceso de cambio institucional. Cuando exista un «desequilibrio cognitivo general» en el sentido de Aoki (2001), las creencias existentes anteriores dejan de ser útiles para entender correctamente el mundo, y los individuos promoverán nuevas creencias, acciones y equilibrios (Brousseau, Garrouste y Raynaud, 2011).

Si se asume que la dinámica institucional implica interaccio-

nes de los dominios económicos, organizativos, políticos y sociales, Aoki (2007) mostró que el equilibrio del juego –una institución– no puede ser sostenido en un solo dominio independientemente del resto de dominios. Al estudiar la dinámica de los vínculos institucionales y las interdependencias entre dominios, Aoki (2007) presentó tres mecanismos del cambio institucional interactivo endógeno: las complementariedades institucionales dinámicas, el solapamiento de arraigos sociales y la innovación *schumpeteriana* de las organizaciones. Estos mecanismos muestran la complejidad y la interrelación mutua de las instituciones del pasado, presente y futuro.

Greif (2006) entendió las instituciones como sistemas en equilibrio (instituciones de autocumplimiento) e intentó *endogeneizar* las instituciones. De acuerdo a este enfoque, el marco de las instituciones como reglas es muy útil para examinar diversos aspectos, pero no resulta adecuado para considerar la motivación que implica (o no) el seguimiento de las instrucciones que están presentes en las reglas y los contratos para orientar el comportamiento. De este modo, Greif se centró en comprender el comportamiento de los individuos y cómo se crea la motivación para seguir reglas concretas de conducta. Greif (2006) consideró que el enfoque de equilibrio puede ser integrado dentro del estudio del cambio institucional endógeno.

*Endogenizar* el cambio institucional es uno de los restos principales del análisis institucional. Greif (2006) y Greif y Laitin (2004) introdujeron los conceptos de cuasiparámetros y reforzamiento institucional para intentar avan-

zar hacia una teoría del cambio institucional endógeno. Desde esta perspectiva, los mercados y la política se consideran endógenos y se estudian sus fundamentos institucionales. El estudio del cambio institucional endógeno requiere de análisis específicos del contexto que desbordan las propuestas tradicionales de teoría deductiva y del estudio estadístico, y se basan en el uso de la teoría, la modelización y el conocimiento del contexto histórico para identificar la institución, clarificar su origen y comprender su persistencia y cambio. Si como señala Dixit (2009) las instituciones constituyen un equilibrio, y el cambio institucional significa un cambio a un nuevo equilibrio, se requiere: a) compensar a los que perderían con el cambio o superar su resistencia en el proceso político; b) el cambio de la información y la alineación de incentivos; y c) crear conocimiento común para sostener el nuevo equilibrio.

En el análisis del cambio institucional endógeno resulta crucial la dinámica de creencias de autocumplimiento y el comportamiento asociado. Un cambio en las creencias genera cambio institucional cuando el comportamiento asociado deja de ser de autocumplimiento. El cambio institucional puede estar caracterizado por un equilibrio puntuado, en el cual el cambio es realmente evolutivo pero puede parecer abrupto. Tal cambio abrupto está típicamente asociado con una crisis que revela que el comportamiento previo no era un equilibrio durante más tiempo. Cuando los individuos reconocen *ex post* que seguir con el comportamiento pasado deja de ser óptimo, el cambio se manifiesta por el abandono del comportamiento pasado.

### III. COSTES DE TRANSACCIÓN EN LOS MERCADOS POLÍTICOS

La peculiar naturaleza e intensidad de los costes de transacción en las transacciones políticas los convierte en un concepto insustituible cuando intentamos conseguir una mejor comprensión de la política (North, 1990b). Varias consideraciones son esenciales para comprender la relevancia y características de los costes de las transacciones políticas, y algunas de las más importantes deben ser destacadas siguiendo a Caballero y Arias (2013).

En primer lugar, los derechos de propiedad están sujetos a fuertes luchas en las interacciones políticas: no son seguros, ni los agentes los poseen de manera ilimitada. Mientras la competencia económica se lleva a cabo sobre derechos de propiedad que son (relativamente) seguros, la competencia política incluye la lucha por la autoridad y por los propios derechos, y esto puede significar el cambio de los títulos de los derechos. Por tanto, la política gira en torno a un conjunto de reglas menos seguras.

En segundo lugar, las partes contratantes son muchas y no pueden ser perfectamente identificadas en una gran variedad de transacciones políticas. Esto ocurre especialmente cuando una de las partes es un sujeto múltiple; además, muchos contratos políticos no son ni explícitos ni formales y descansan sobre acuerdos verbales, o incluso tácitos. Las transacciones políticas afectan a muchos agentes, debido a la amplia presencia de efectos externos, lo que permite interpretar la interacción entre agentes políticos en términos de una relación de «agencia

común» con varios principales (Dixit, 1996). Finalmente, la estructura de relación de agencia entre los actores políticos tiende a ser especialmente compleja: un ejemplo puede ser la relación de agencia vertical que se configura en la cadena «electorado-parlamento-gobierno-burocracia», y otro ejemplo puede ser la gobernanza de la distribución territorial del poder.

En tercer lugar, hay enormes problemas de información en las transacciones políticas. El mundo de la política es opaco, poco claro, y es difícil observar y medir los diferentes factores del desempeño político, como por ejemplo las características de los objetos de la transacción política (Pierson, 2000). En este sentido, los mercados políticos carecen de una fórmula análoga de medición al sistema de precios vigente en los mercados económicos. Incluso si fueran explícitos, los contratos políticos responden claramente a un prototipo de contrato incompleto que contiene términos vagos e interpretables. Esto implica que las relaciones de poder *a posteriori* son muy relevantes: la posesión de los derechos residuales de control es clave cuando, por ejemplo, se produce una eventualidad no contratada. Por otra parte, los derechos de control *a posteriori* pueden ejercer fuerte influencia sobre los acuerdos contractuales *ex ante* (Epstein y O'Halloran, 1999). Además, las situaciones de información asimétrica son particularmente relevantes en las transacciones políticas y los modelos subjetivos de los actores aumentan todavía más la cantidad de costes de transacción en los mercados políticos (por tanto, diferentes ideologías afectan al intercambio político).

En cuarto lugar, el problema de la acción colectiva está presente en una amplia gama de transacciones políticas. La naturaleza colectiva de la política hace que las consecuencias de mi acción dependan en gran medida de las acciones de los demás, de manera que la relación entre el esfuerzo y el resultado se vuelve bastante poco clara y los problemas de información aumentan (Pierson, 2000). Asimismo, el horizonte a corto plazo de los actores políticos, quienes están interesados en la lógica electoral, contrasta con la naturaleza de muchas decisiones políticas cuyos efectos son de largo plazo. Mientras que el mercado económico posee algunos mecanismos sólidos para alargar los horizontes temporales (como los derechos de propiedad y los mercados de capitales), no existen mecanismos análogos que sean igualmente eficaces en la política (Pierson, 2000).

En quinto lugar, en los sistemas democráticos resulta necesario conformar mayorías entre partidos y grupos rivales para gobernar y para aprobar leyes, lo cual exige la búsqueda de coaliciones y consensos. De este modo, la actividad política democrática tiene en su esencia la búsqueda de acuerdos que permitan gobernar, y eso implica una actividad continua de transacciones para formar mayorías, la cual no existe en la actividad económica de mercado (Ménard, 2015). También en los sistemas políticos autoritarios existen coaliciones sociales que respaldan el poder establecido y dentro de ellas tiene lugar una importante actividad transaccional.

En sexto lugar, la fuerza de selección y de evolución a lo largo del tiempo es más lenta y débil



en los mercados políticos que en los económicos, lo que lleva a una menor eficiencia y menor selección de organizaciones (Dixit, 1996). Es decir, los mecanismos de corrección y aprendizaje son menos eficaces en un escenario político caracterizado por una senda evolutiva con rendimientos crecientes. Las instituciones políticas tienden a establecer un sesgo hacia el *statu quo* que dificulta el cambio y la adaptación a las nuevas situaciones, y existe una densidad institucional que incorpora restricciones basadas en la autoridad. En este sentido, la estructura de poder puede obstaculizar el intercambio (Piereson, 2000) y la realización de ajustes institucionales para reducir los costes de transacción. A lo anterior hay que añadir las dificultades de diseñar instituciones que logren una alta influencia de los incentivos en el proceso político (Dixit, 1996), pues las estructuras de incentivos en la política son mucho más débiles que los de los mercados económicos (Vanhuysse, 2002).

En séptimo lugar, en relación a los mecanismos de cumplimiento, las promesas en política son un medio de cambio fundamental en los contratos políticos, pero tales promesas normalmente no están sujetas a un mecanismo de cumplimiento efectivo por una tercera parte (*third party enforcement*) y la capacidad limitada de comprometerse restringe las posibilidades del proceso político, donde los intereses políticos de corto plazo pueden imponerse al cumplimiento de la promesa realizada (Ménard, 2015). Como las políticas públicas no son transacciones que se realicen en un solo momento, la cooperación requiere alcanzar y ejecutar acuerdos políticos intertemporales, es decir, acuerdos

que deberían hacerse cumplir a lo largo del tiempo. La naturaleza intertemporal de los intercambios políticos aumenta los costes de transacción (Spiller y Tommasi, 2007). Este es el caso de aquellos contratos cuyas propuestas no son llevadas simultáneamente a votación, y el caso de las que implican flujos de beneficios no contemporáneos, como la votación de proyectos de ley en los mercados legislativos. Además, las políticas públicas que requieren transacciones de características complejas exigen más garantías institucionales para poder hacerlas efectivas a lo largo del tiempo (Spiller y Tommasi, 2007), ya que, como Ostrom (2004) ha concluido, las reglas que no se hacen cumplir no son sino «palabrería» poco relevante.

Sobre la base de estas características, los costes de transacción tienden a ser sistemáticamente más altos en los mercados políticos que en los económicos (North, 1990b; Dixit, 1996). Varios estudios de caso muestran que las transacciones políticas son muy complicadas debido a los altos costes de transacción política que implican, tal como Sorensen (2006) señaló, por ejemplo, cuando estudió las consolidaciones de los Gobiernos locales en Noruega. Por otra parte, los asuntos con costes de transacción más altos tienden a gravitar hacia la política desde la economía (North, 1990b) y los costes de las transacciones políticas algunas veces son incrementados intencionalmente; los actores políticos pueden manipularlos estratégicamente para lograr objetivos personales. De esta manera, los costes de transacción políticamente relevantes son también en gran medida determinados endógenamente por

el uso egoísta de los mecanismos de poder en manos del Gobierno. Hay varias formas de manipulación del coste de las transacciones políticas (recurriendo a los costes de información, a los costes de negociación, al acuerdo o a la ejecución), y en ciertas circunstancias se puede esperar que los cargos públicos actúen a través de la manipulación de los costes de las transacciones políticas (Twight, 1994). En este sentido, por ejemplo, existe evidencia empírica de que la coalición existente manipula los costes de las transacciones políticas en el diseño de las agencias administrativas de los EE. UU. (Wood y Bohte, 2004).

#### IV. COSTES DE TRANSACCIÓN EN LA POLÍTICA ELECTORAL

La política electoral está sujeta a costes de transacción para cambiar el equilibrio existente en el sistema de partidos que se acentúan a medida que pasa el tiempo y difieren entre sistemas electorales. Cada cuatro años, los votantes deben elegir un Gobierno entre la oferta de partidos que se les presenta. Sin costes de transacción, esta oferta de partidos y, por tanto, los resultados electorales podrían ser completamente o al menos sensiblemente diferente de unas elecciones a las siguientes. Tal inestabilidad dificultaría el control (*accountability*) de los Gobiernos, haría impredecibles en el medio plazo las políticas adoptadas en el país y haría menos atractiva las inversiones de capital extranjero. En definitiva, la calidad de la democracia depende, en gran medida, de que existan elevados costes de transacción en la política electoral que haga estables los equilibrios en el sistema de partidos.

La evidencia empírica revela claramente la existencia de tales costes de transacción y su variabilidad entre países. En una muestra de 448 ciclos electorales de los parlamentos en 66 países entre 1977 y 2011, Lago y Torcal (2020) estiman que la volatilidad media asciende al 19,39 por 100. Es decir, al margen de los problemas metodológicos que plantean las medidas de volatilidad agregada (Casal Bértoa, Deegan-Krause y Houghton, 2017), alrededor de uno de cada cinco votantes cambia su voto entre dos elecciones consecutivas. No obstante, mientras que en el este de Europa y los países de la antigua Unión Soviética la volatilidad llega al 33,36 por 100, en Europa Occidental y Norteamérica alcanza el 11,74 por 100.

Un cambio en el equilibrio existente en el sistema de partidos (o la coordinación electoral de los votantes alrededor de un conjunto de partidos diferente) requiere que un amplio número de políticos y votantes cambien su comportamiento de una manera coordinada. Este cambio potencial está sujeto a costes de transacción que varían entre países, individuos y a lo largo del tiempo. Los costes de transacción en la coordinación electoral tienen lugar en al menos tres niveles distintos. Primero, existen costes de información, negociación y movilización que reducen el número potencial de competidores en las elecciones a un número más pequeño antes de que se celebren las elecciones y los votantes se coordinan alrededor de unos pocos partidos; segundo, hay costes electorales asociados al fracaso de la coordinación cuando las élites políticas alteran la oferta de partidos; finalmente, existen costes

derivados de la incapacidad de los partidos de imponer a élites y votantes el cumplimiento de la cooperación cuando se lanzan nuevos partidos.

En primer lugar, como señala Cox (1997, p. 252), una coordinación electoral alternativa «tiene que ser explorada, negociada y publicitada». Los partidos no se crean automáticamente cuando los empresarios políticos observan una demanda en el electorado que no es atendida por la oferta de partidos existente. Como argumentan Amorim Neto y Cox (1997, p. 152), el número posible o imaginable de partidos en un país determinado se reduce a un número efectivo de partidos creados antes de que se celebren las elecciones y los votantes expresen sus preferencias. Por supuesto, partidos interesados en competir en las elecciones no lo hacen finalmente debido a la falta de recursos para publicitar su posición o porque carecen del respaldo de organizaciones afines como sindicatos o iglesias. También en el mercado electoral los costes de información y de negociación limitan los cambios en el *statu quo*. Si se prescinde de estos costes se asume erróneamente que los partidos se crean exógenamente y que los votantes conocen de la misma manera a los potenciales nuevos competidores y a los *viejos*. En definitiva, la oferta de partidos entre la que eligen los votantes en las elecciones es ya el resultado de una autoselección que no está relacionada necesariamente con las reglas de juego institucionales ni el comportamiento de los votantes.

En segundo lugar, como también plantea Cox (1997, pp. 252-254), una coordinación electoral alternativa a la que se establece

en el equilibrio existente tiene también costes si fracasa. Cuando los nuevos competidores se plantean entrar en la competición, ya sea completamente *ex novo* o como una escisión de un partido viable, anticipan el coste de competir y no conseguir escaños. La anticipación de los costes del fracaso de la coordinación depende de un parámetro subjetivo, la aversión al riesgo de los políticos, y de cuánto elevados sean los costes de este fracaso de acuerdo con las reglas de juego institucionales. Por otro lado, la aversión al riesgo aumenta cuanto más claras son las expectativas electorales, esto es, cuando hay información perfecta y compartida acerca de las posibilidades reales de ganar de los partidos. A medida que pasa el tiempo (es decir elecciones), se dispone de más información sobre los partidos y candidatos y sus perspectivas electorales, así como sobre el funcionamiento del sistema electoral. El voto estratégico y la (no) entrada estratégica de los competidores son posibles y los votos tienden a concentrarse en los partidos viables. Como concluyen Crisp, Olivella y Potter (2012, p. 152), «los errores de coordinación inducidos por la inexperiencia se reducen con el tiempo, alcanzando niveles estables luego de unos pocos ejercicios de los sistemas electorales».

Por otro lado, si asumimos que el objetivo principal de un competidor en las elecciones es conseguir escaños, el coste del fracaso de la coordinación electoral depende fundamentalmente del sistema electoral, en particular de los votos necesarios para conseguir escaños. Cuanto menor sea la magnitud de distrito (esto es, el número de escaños en juego), más arriesgado es competir al margen del equilibrio existente a

través de nuevos competidores. El número de votantes que se tienen que coordinar alrededor de nuevos competidores para que su entrada sea un éxito aumenta progresivamente a medida que disminuye el número de escaños que reparten.

De este modo, en países o elecciones con sistemas electorales mayoritarios en distritos uninominales el equilibrio será más estable que en países o elecciones con sistemas electorales de representación proporcional en distritos multinominales. Cuando se emplean sistemas electorales en los que el número de escaños que se eligen varía sensiblemente entre las circunscripciones, los costes del fracaso de la coordinación y, por tanto, la estabilidad del equilibrio difiere entre territorios. Es el caso de España o Portugal, dos de los países en el mundo con una mayor variación interna en la magnitud de distrito (Kedar, Harsgor y Tuttnauer, 2020). En Lisboa (48 escaños) y Madrid (37 escaños) el equilibrio del sistema de partidos local debería ser menos estable que en Portalegre (2 escaños) y Ceuta y Melilla (distritos uninominales), respectivamente. En la medida que el apoyo que debe conseguir un nuevo competidor para ser viable es mucho mayor (en porcentaje) en los últimos distritos que en los primeros, el comportamiento estratégico de las elites y votantes en los distritos pequeño hace mucho menos probable una coordinación electoral alternativa a la existente. Al mismo tiempo, competir al margen de los (pocos) partidos viables en Portalegre y Ceuta y Melilla tiene un coste electoral mayor que en Lisboa y Madrid.

Finalmente, la coordinación electoral tiene costes derivados

de la capacidad de los partidos de imponer a elites y votantes el cumplimiento de la cooperación. Una vez que varios partidos existentes deciden competir juntos en las elecciones, se crea un partido nuevo a partir de una escisión de uno existente o emerge un partido completamente nuevo, las elites no pueden garantizar que la cooperación de las elites ni que sus antiguos votantes o los que se encuentran próximos ideológicamente los apoyarán. Los siguientes ejemplos en Japón y España ilustran los costes de garantía cuando se crean coaliciones electorales.

En su estudio sobre la cooperación electoral entre los partidos de la oposición no comunista en Japón —el Partido Socialista Japonés (JSP), el Partido Socialdemócrata (DSP) y el Partido de Gobierno Limpio (CGP)— entre 1958 y 1990, Christensen (1996) muestra los problemas de ejecución de los acuerdos preelectorales. Si los partidos se coordinaban de tal modo que solo uno de ellos —no siempre el mismo, evidentemente— compitiera en algunos distritos determinados y los demás partidos hicieran campaña a su favor, todos ellos conseguirían más escaños que si compitieran individualmente en todas las circunscripciones. No obstante, como apunta Christensen, en la práctica aparecieron problemas para esta coordinación. Por un lado, los líderes locales de los partidos no estaban dispuestos a retirarse de la competición y pasar a apoyar al candidato de otro partido; por otro lado, el comportamiento de los votantes locales en estas condiciones no era fácil de predecir, de modo que el valor de la retirada de un partido en favor de otro era difícil de verificar y sujeto a debate.

La evidencia de las elecciones en España sigue también esta pauta. En las elecciones generales de 2000 en España, el PSOE propuso a IU que no compitiera en las treinta y cuatro circunscripciones en las que nunca había logrado representación a cambio de la formación de candidaturas conjuntas para el Senado en algunos distritos y la promesa de participación en un hipotético Gobierno (Lago, 2005, capítulo 8). El pacto entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Unida (IU) se produjo tras unas negociaciones que duraron alrededor de diez días.

El acuerdo consistiría en que el PSOE presentaría solo dos candidatos al Senado e IU presentaría a su vez uno sólo, solicitando las dos organizaciones que se votasen a esas tres personas. La presidencia de IU valoró positivamente la oferta del PSOE, pero rechazó la propuesta de renunciar a la presentación de candidaturas. IU no estaba dispuesta a asumir su retirada de treinta y cuatro provincias, entendiendo que ello minaba su naturaleza de fuerza política de ámbito nacional y ponía en cuestión su propia condición de organización políticamente relevante. Además, argumentaban que sus electores no aceptarían votar al PSOE en estas provincias, por lo que dicha estrategia no tendría ningún efecto positivo.

La propuesta con la que respondía IU era mucho más ambiciosa, puesto que apuntaba la conveniencia de establecer una coalición electoral PSOE-IU como alternativa a la retirada de las candidaturas de IU. La respuesta de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE supuso una rebaja de sus pretensiones iniciales al reducir a catorce las provincias

en las que IU debía renunciar a presentar candidatura electoral. IU respondió con una nueva negativa, y a cambio propuso ya abiertamente la presentación de una coalición electoral PSOE-IU. La contraoferta del PSOE de enero constituyó el último intento de lograr que IU no presentaría listas electorales en algunos distritos. Los socialistas propusieron incluir en las candidaturas del PSOE en ocho provincias a candidatos de IU como independientes o a otros candidatos que consensuaran ambas organizaciones. IU no debía presentarse en esas ocho provincias, en las que habría candidaturas conjuntas, y en otras seis más, solicitando el voto al PSOE en todas ellas. IU rechazó esta posibilidad y, finalmente, el PSOE aceptó que IU presentara candidaturas electorales en todas las provincias de España.

Desde la perspectiva de los votantes, su voto no es elástico. Como es bien conocido, la mayoría de los votantes siente una lealtad u orientación afectiva hacia un partido que se transmite a través de la familia e influida por factores psicológicos, como los mecanismos de procesamiento de la información y de aceptación de las expectativas y definiciones sociales y culturales, y por factores sociales, como la identificación de grupo, la clase social, la educación o la ocupación. El concepto de identificación partidista se desarrolla en el modelo *psicosociológico* de Campbell *et al.* (1960) para referirse a los vínculos afectivos entre los partidos y el electorado. Si bien es posible que algunos individuos, influidos por las *fuerzas a corto plazo* de una campaña electoral, no voten al partido con el que se identifican, la identificación partidista genera un voto *normal* (Converse, 1969) del que pocos

se desvían. Así, «ningún dato simple nos puede decir más sobre las actitudes y comportamientos de un individuo como votante en las elecciones presidenciales como su localización en una dimensión psicológica entre los dos partidos mayoritarios» (Campbell *et al.*, 1960, p. 63). La identificación de partido influye en el voto directa o indirectamente, ora en la percepción de los programas y los candidatos, ora en las relaciones entre los partidos y los grupos sociales, y se refuerza a medida que se prolonga en el tiempo. En definitiva, una fuerte identificación de partido incrementa la utilidad expresiva del voto, y, por tanto, dificulta la volatilidad, sobre todo cuanto más duradero es el equilibrio en el sistema de partidos.

## V. SISTEMA ELECTORAL Y COMPORTAMIENTO DE LOS VOTANTES EN ESPAÑA

En el siguiente análisis empírico con datos agregados e individuales examinamos los costes de transacción que tienen que ver con el sistema electoral y el comportamiento electoral de los votantes

Para estudiar en qué medida el sistema electoral influye en la estabilidad de los resultados electorales, nuestro primer análisis empírico se centra en el cambio en la fragmentación del sistema de partidos en las circunscripciones en las elecciones de abril y noviembre de 2019 en España. Separadas por apenas 196 días, se puede asumir que los factores que influyen en el comportamiento electoral son constantes, con la única excepción de la atribución de responsabilidades por la incapacidad de elegir un presiden-

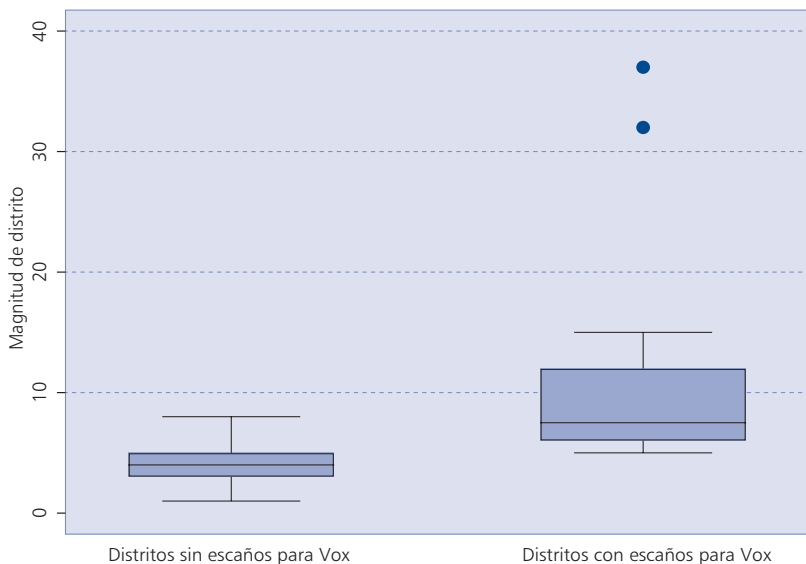
te del gobierno. Nos interesa aprovechar la entrada de Vox en el Congreso de los Diputados en abril de 2019 para estimar en qué medida los costes de transacción asociadas con el sistema electoral influyen en la coordinación electoral.

En las elecciones de abril de 2019, Vox consiguió escaños por primera vez desde su creación en diciembre de 2013. En las elecciones de diciembre de 2015 y junio sumó el 0,23 y el 0,20 por 100 de los votos, respectivamente, y 0 escaños. En las elecciones de abril de 2019, sus resultados mejoraron muy sustancialmente: 10,34 por 100 de los votos y 24 escaños en 18 distritos (cinco en Madrid). En las elecciones de noviembre de 2019, Vox mejoró sus resultados y consiguió el 15,21 por 100 de los votos y 52 escaños en 33 distritos (siete en Madrid). Como se puede comprobar en el gráfico 1, en las elecciones de abril Vox consiguió escaños fundamentalmente en circunscripciones grandes: la magnitud media de los distritos en los que Vox ganó al menos un escaño fue 11.17, mientras que la magnitud media de los distritos en los que no logró ningún escaño fue 4.38. La correlación entre las dos variables es 0,52 (0,62 si usamos el logaritmo de la magnitud de distrito), estadísticamente significativa a 1 por 100.

Si el sistema electoral importa, deberíamos observar que la fragmentación electoral en las circunscripciones grandes, en las que Vox pasó a ser viable (y, por tanto, los costes del fracaso de coordinación desaparecen), la fragmentación del sistema de partidos aumenta más que en las circunscripciones pequeñas, en las que Vox no fue viable.



GRÁFICO 1  
**REPRESENTACIÓN DE VOX Y SISTEMA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES DE ABRIL DE 2019**



Fuente: Elaboración propia.

En las elecciones del Congreso de los Diputados se emplea un sistema de representación proporcional con la fórmula D'Hondt, listas cerradas y bloqueadas y una barrera legal del 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción (y que solo puede tener algún efecto en los dos distritos más grandes, Barcelona y Madrid). Los 350 diputados se eligen en 52 circunscripciones cuyas magnitudes oscila entre 1 (Ceuta y Melilla) y 37 (Madrid). La magnitud media es 6,73 escaños y la mediana es 5.

La variable dependiente es la diferencia en el número efectivo de partidos entre las elecciones de noviembre y abril. El número efectivo de partidos se calcula de acuerdo con Laakso y Taagepera (1979). Para  $n$  partidos que reciben votos,

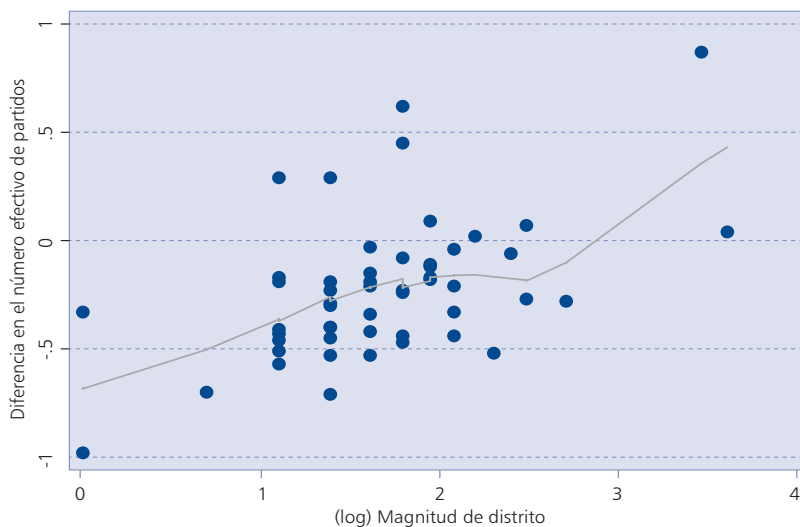
$$ENP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2};$$

$p$  es la proporción de votos conseguida por el partido  $i$  en la elección. Si la diferencia es positiva (negativa), la fragmen-

tación electoral ha aumentado (disminuido). La variable oscila entre -0,98 (en Melilla) y 0,87 (en Barcelona); la media es -0,23 y la desviación típica 0,32. En la medida en que la variable dependiente es una diferencia, controlamos por la fragmentación existente en cada distrito en la elección anterior. La variable independiente clave (y única) es el logaritmo de la magnitud de distrito. La expectativa es que la fragmentación se reduzca cuantos menos escaños se asignen en la circunscripción.

En primer lugar, un análisis descriptivo a través de una curva *lowess* muestra que la relación entre el cambio en la fragmentación del sistema de partidos y la magnitud de distrito es claramente negativa (véase el gráfico 2). Como esperábamos, los votos se dispersan más entre los partidos en las circunscripciones grandes que en las pequeñas. La correlación es 0,51, estadísticamente significativa al 1 por 100.

GRÁFICO 2  
**FRAGMENTACIÓN Y MAGNITUD DE DISTRITO EN LAS ELECCIONES DE NOVIEMBRE Y ABRIL DE 2019**



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro n.º 1 se recogen los resultados de las regresiones lineales. En el modelo 1, en el que se incluyen las 52 observaciones (circunscripciones), el logaritmo de la magnitud de distrito tiene el signo positivo esperado y es estadísticamente significativo al 1 por 100. Cada escaño adicional que se asigna en una circunscripción hace que el número efectivo de partidos electorales aumente en 0,025. El sistema electoral es capaz de explicar el 26 por 100 de la varianza de la fragmentación electoral. Para mostrar que los resultados no dependen de observaciones influyentes o *outliers*, en el modelo 2 se ha eliminado la única observación cuyo residuo *estudentizado* es mayor que 3 (se trata de Tarragona, con un residuo de 3,16). Como se puede observar, los resultados de las estimaciones son muy robustos. Tanto el coeficiente como la significatividad estadística no varían respecto al modelo 1. El ajuste del modelo 2 es ligeramente mejor que el del modelo 1.

En el segundo análisis empírico examinamos en qué medida la identificación de partido hace más difícil una coordinación

CUADRO N.º 1

**EL EFECTO DE LA MAGNITUD DE DISTRITO SOBRE LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS**

	MODELO 1	MODELO 2
(log) Magnitud de distrito	0,25*** (0,08)	0,25*** (0,06)
Constante	-0,65*** (0,13)	-0,66*** (0,10)
Observaciones	52	51
R <sup>2</sup>	0,26	0,29

Notas: La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios. \*\*\* $p < 0,01$ . Errores típicos entre paréntesis.

electoral distinta de la que recoge en el equilibrio existente en el sistema de partidos. Una amplia literatura ha mostrado que los votantes que se identifican con un partido tienen una escasa probabilidad de cambiar su voto en distintas elecciones, sobre todo cuantas más elecciones se suceden (Johnston, 2006). Con datos de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) que preguntan sobre la cercanía a los partidos políticos, nos detenemos en la evolución de la identificación de partido en España. Nuestro argumento es que la probabilidad de un cambio en el equilibrio existente en el sistema de partidos se reduce cuantos más votantes se identifican con un partido político. Y cabe esperar que a medida que pasa el tiempo desde las elecciones fundacionales aumentan (no linealmente) los votantes identificados con un partido.

El CIS preguntó sobre la cercanía al PSOE y al Partido Popular (PP) con exactamente la misma formulación de la pregunta en 41 encuestas entre febrero de 1983 y mayo de 2006 en el caso de los socialistas y en 39 encuestas entre diciembre de 1983 y mayo de 2006 en el caso de los populares (1). Los entrevistados son personas de más de 18 años. Las encuestas son representativas en el nivel nacional. De acuerdo con nuestro argumento, deberíamos observar que el número de individuos que no son capaces de responder a la cuestión disminuye a lo largo del tiempo. Y eso aun cuando la serie arranca desde 1983, cuando ya se habían celebrado tres elecciones generales desde la restauración de la democracia, además de elecciones municipales y autonómicas.

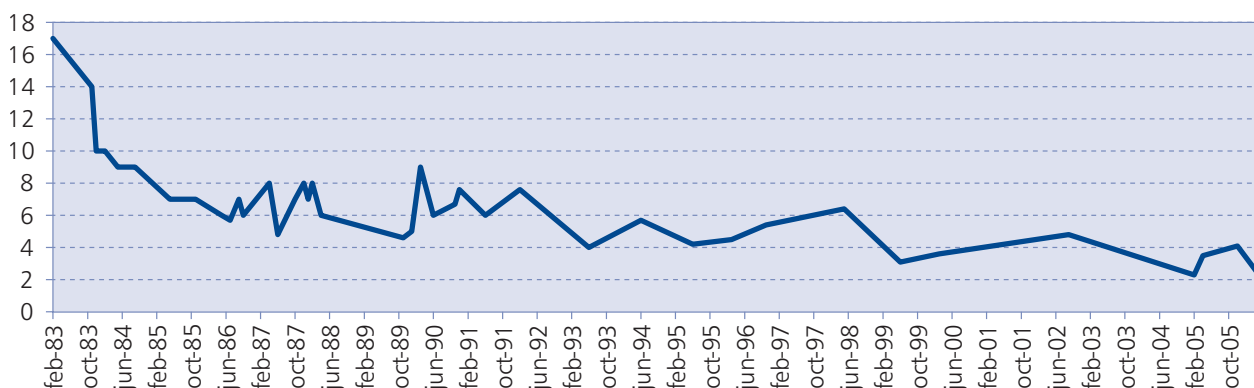
Los gráficos 3 y 4 sobre el PSOE y el PP, respectivamente, respaldan claramente nuestra hipótesis. En ambos casos, el porcentaje más elevado de encuestados que no saben responder a la pregunta corresponde a las dos primeras encuestas de la serie: 17 y 14 por 100 en la serie del PSOE y 11 y 11 por 100 en la serie del PP. A partir de ese momento, la pendiente es negativa y logarítmica.

## VI. CONCLUSIONES

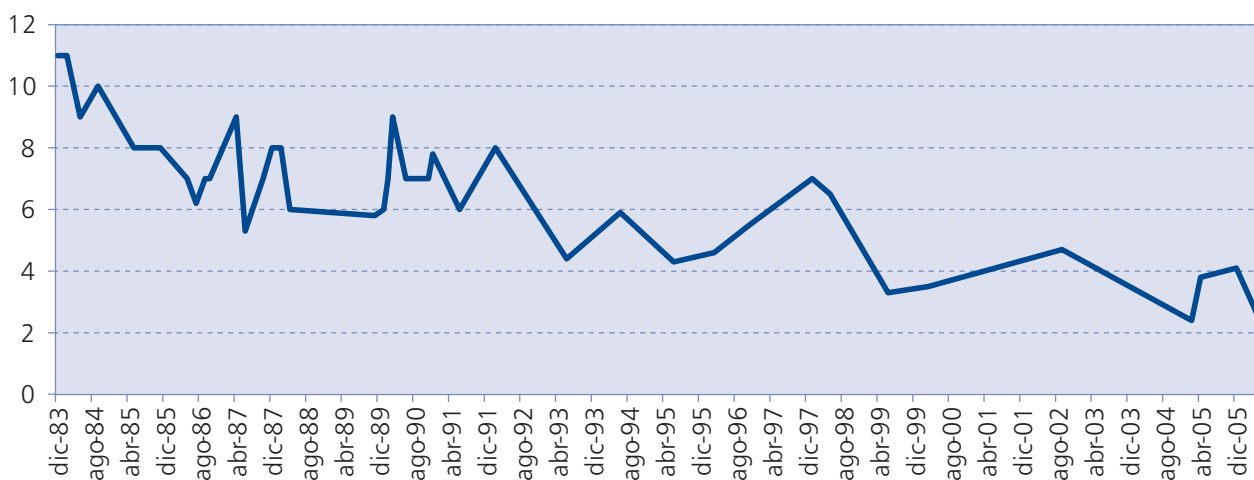
En este artículo hemos examinado los fundamentos del enfoque institucional en economía y ciencia política, en particular la naturaleza de los costes de transacción en los mercados económico y político. El análisis empírico con datos agregados e individuales de las elecciones generales en España nos ha permitido mostrar los costes de transacción que imponen las reglas electorales en el comportamiento de élites y votantes. Las principales conclusiones a las que hemos llegado se pueden resumir de la siguiente manera:

1. La comprensión de la gobernanza exige abordar la interacción entre las instituciones públicas y privadas.
2. El funcionamiento adecuado de las instituciones depende, en gran medida, de la existencia de costes de transacción.
3. Los costes de transacción en la política son más elevados que en la economía.
4. La política electoral está sujeta a costes de transacción para cambiar el equilibrio existente en el sistema de partidos que se acentúan a medida que

**GRÁFICO 3**  
**GRADO DE CERCANÍA AL PSOE, % DE «NO SABE»**



**GRÁFICO 4**  
**GRADO DE CERCANÍA AL PP, % DE «NO SABE»**



pasa el tiempo y difieren entre sistemas electorales.

5. Los costes de transacción en la política electoral tienen lugar en tres niveles distintos. Primero, existen costes de información, negociación y movilización que reducen el número potencial de competidores en las elecciones a un número más pequeño antes de que se celebren. Segundo, hay costes electorales asocia-

dos al fracaso de la coordinación cuando las élites políticas alteran la oferta de partidos. Tercero, incapacidad de los partidos de imponer a élites y votantes el cumplimiento de la cooperación cuando se lanzan nuevos partidos.

6. La magnitud de distrito se correlaciona negativamente con los costes de transacción: cuantos menos escaños se eligen en una circunscripción,

mayores son los costes de transacción en la coordinación electoral.

7. La identificación de partido hace más difícil una coordinación electoral distinta de la que recoge en el equilibrio existente en el sistema de partidos. Esto explica la estabilidad de los equilibrios en los sistemas de partidos en las democracias consolidadas.

## NOTAS

(1) La pregunta es la siguiente: «Voy a citarles ahora una serie de partidos y coaliciones y me gustaría que me dijera si se encuentra Ud. muy cercano, cercano, ni cercano ni distante, distante o muy distante de cada uno de ellos».

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Nueva York: Crown Business.
- AMORIM NETO, O. y COX, G. W. (1997). Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science*, 41, pp. 149-174.
- AOKI, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: The MIT Press.
- (2007). Endogenizing institutions and institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 3(1), pp. 1-31.
- (2012). Historical Sources of Institutional Trajectories in Economic Development: China, Korea and Japan compared. *ADB Working Paper*, n.º 397. Tokyo.
- BROUSSEAU, E., GARROUSTE, P. y RAYNAUD, E. (2011). Institutional changes: Alternative theories and consequences for institutional design. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 79, pp. 3-19.
- CABALLERO, G. y ARIAS, X. C. (2013). Transaction Cost Politics in the map of the New Institutionalism. En N. SCHOFIELD, G. CABALLERO G. y D. KSELMAN (eds.), *Advances in Political Economy: Institutions, Modeling and Empirical Analysis*, pp. 3-31. Springer.
- CAMPBELL, A., CONVERSE, PH., MILLER, W. y STOKES, D. (1960). *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- CASAL BÉRTOA, F., DEEGAN-KRAUSE, K. y HAUGHTON, T. (2017). The Volatility of Volatility: Measuring Change in Party Vote Shares. *Electoral Studies*, 50, pp. 142-156.
- COASE, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, n.º 4, pp. 386-405.
- (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(1), pp. 1-44.
- (1999). The task of the Society. *ISNIE Newsletter*, 2(2), pp. 1-6.
- CONVERSE, PH. E. (1969). Of Time and Partisan Stability. *Comparative Political Studies*, 2, pp. 139-171.
- COX, G. W. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.
- CRISP, B. F., OLIVELLA, S. y POTTER, J. D. (2012). Characteristics of Electoral Contexts that Impede Voter Coordination. *Electoral Studies*, 31, pp. 143-158.
- CHRISTENSEN, R. V. (1996). Strategic Imperatives of Japan's SNTV Electoral System and the Cooperative Innovations of the Former Opposition Parties. *Comparative Political Studies*, 29, pp. 312-334.
- DIXIT, A. (1996). *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.
- (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, 99(1), pp. 5-24.
- EPSTEIN, D. y O'HALLORAN, S. (1999). *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GREIF, A. (1998). Historical and Comparative Institutional Analysis. *The American Economic Review*, 88(2), pp. 80-84.
- (2006). *Institutions and the path to the modern economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GREIF, A. y KINGSTON, C. (2011). Institutions: Rules or equilibrium. En N. SCHOFIELD y G. CABALLERO (eds.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Berlin y Heidelberg: Springer.
- GREIF, A. y LAITIN, D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98(4), pp. 633-652.
- HEINER, R. A. (1983). The origin of predictable behavior. *American Economic Review*, 73(4), pp. 560-595.
- JOHNSTON, R. (2006). Party Identification: Unmoved Mover or Sum of Preferences? *Annual Review of Political Science*, 9, pp. 329-351.
- KEDAR, O., HARSGOR, L. y TUTTNAUER, O. (2020). Permissibility of Electoral Systems: A New Look at an Old Question. *Journal of Politics*. doi.org/10.1086/709835
- LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. (1979). «Effective» number of parties. A measure with applications to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.
- LAGO, I. (2005). *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LAGO, I. y TORCAL, M. (2020). Electoral Coordination and Party System Institutionalization. *Party Politics*, 26(5), pp. 570-580.
- MÉNARD, C. (2005). A new institutional approach to organization. En C. MÉNARD y M. SHIRLEY (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- NORTH, D. C. (1990a). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1990b). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), pp. 355-367.
- (1999). In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory. En J. ALT, M. LEVI y E. OTROM, *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, pp. 314-317. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- OSTROM, E. (2004). Rules without enforcement are but words on paper. *IHDP*, 2, pp. 8-12.
- PETERS, G. B. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London, New York: Continuum.
- PIERSON, P. (2000). Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, pp. 251-267.



<p>SORENSEN, R. J. (2006). Local government consolidations: The impact of political transaction costs. <i>Public Choice</i>, 127, pp. 75-95.</p> <p>SPILLER, P. T. y TOMMASI, M. (2007). <i>The institutional foundations of Public policy in Argentina. A transaction cost approach</i>. Cambridge University Press.</p>	<p>TWIGHT, C. (1994). Political Transaction-Cost Manipulation. An integrating theory. <i>Journal of Theoretical Politics</i>, 6(2), pp. 189-216.</p> <p>VANHUYSE, P. (2002). Efficiency in Politics: Competing Economic Approaches. <i>Political Studies</i>, 50, pp. 136-149.</p>	<p>WILLIAMSON, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. <i>Journal of Economic Literature</i>, 38, pp. 595-613.</p> <p>WOOD, B. D. y BOHTE, J. (2004). Political transaction costs and the politics of administrative design. <i>The Journal of Politics</i>, 66(1), pp. 176-202.</p>
---	--	--