



(9)

El economista mexicano
Revista del Colegio Nacional de Economistas

La economía y el nuevo Estado

Sobre el diseño del Estado

*Un enfoque Agencia-Principal**

Adam Przeworski**

La meta de la reforma del Estado es construir instituciones que fortalezcan al aparato del Estado para que lleve a cabo lo que debe hacer, a la vez que se le impide hacer lo que no debe.

La teoría económica más moderna concluye que los mercados no son eficientes y que la intervención del Estado puede mejorar las distribuciones resultantes del mercado. El Estado desempeña un papel importante, no sólo garantiza la seguridad material para cada uno y toma a su cargo la persecución de otras metas sociales, sino también participa en la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, nada garantiza que la intervención del Estado será efectivamente benéfica. Al operar con información limitada y bajo presiones de intereses especiales, los funcionarios públicos podrían ignorar cómo llevar a cabo acciones que promuevan el bienestar general, más que el suyo propio o el de sus aliados privados, o simplemente podrían no desear emprenderlas. Por ello, la tarea de la reforma del Estado, por una parte, consiste en equipar al Estado con los instrumentos para llevar a cabo una intervención efectiva, y por otra, en crear incentivos para que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con el interés público. Algunos de estos incentivos pueden generarse a través de la organización interna del gobierno, pero estos no son suficientes. Si el gobierno va a desempeñarse bien, la burocracia debe estar efectivamente supervisada por los políticos electos, quienes a su vez, deben rendir cuentas a los ciudadanos. En particular, los políticos deben emplear el conocimiento privado que poseen los ciudadanos sobre el funciona-

* Resumen de la investigación preparada para la presentación del seminario sobre "La Reforma del Estado en América Latina y el Caribe", organizado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, Brasilia, Mayo 16-17. Apremio los comentarios de Zhiyuan Cui, Gabriela Montinola, Susan Stokes y Elizabeth Wood.

Traducción: Celia Reyes Montes.

** Profesor de la Universidad de Nueva York. 14 de Abril de 1996.

miento de la burocracia, para vigilar a los burócratas, en tanto los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y sancionarlos apropiadamente, de manera que los gobiernos que tengan un buen desempeño permanezcan en el poder y aquellos que no, lo pierdan. Si estos mecanismos están bien diseñados, una economía con un Estado intervencionista generará un mejor desempeño, que una economía de mercado funcionando por su propia cuenta.

"En el diseño de un gobierno, a través del cual los hombres deberán administrar a los hombres, la gran dificultad consiste en esto: primero, debes capacitar al gobierno para que controle a los gobernados y después, obligarlo a que se controle a sí mismo" James Madison, *El Federalista* 51.

INTRODUCCIÓN

La meta de la reforma del Estado es construir instituciones que fortalezcan el aparato del Estado para que lleve a cabo lo que debe hacer, a la vez que se le impide hacer lo que no debe.

Cada opinión personal acerca del papel adecuado del Estado depende del modelo económico, así como del Estado mismo. Una pregunta pertinente es ¿qué debe hacer el Estado? y la otra ¿qué clase de aparato de Estado hará todo y sólo lo que debe hacer? Por consiguiente, iniciaré con una breve recapitulación del debate sobre el papel adecuado del Estado en la economía, y posteriormente abordaré la cuestión de la reforma del Estado. En primer lugar, revisaré brevemente la historia de las controversias sobre la relación entre el Estado y la economía. Después examinaré tres clases de relaciones agente-principal: entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación), entre políticos y burócratas (supervisión) y entre ciudadanos y gobiernos (rendimiento de cuentas). Concluyo que la calidad del desempeño estatal depende del diseño institucional de todos estos mecanismos y que instituciones bien diseñadas permitirían, e inducirían, a los gobiernos a intervenir en la economía de una manera superior a la de un Estado intervencionista.

Aquí hay un adelanto del argumento que conduce a esta conclusión. Mientras no se indica nada acerca del papel específico que el Estado podría desempeñar en la sociedad, los análisis teóricos recientes indican que los mercados no son eficientes y que la intervención estatal puede mejorar las distribuciones del mercado. El Estado desempeña un papel importante, no sólo en el aseguramiento de la seguridad material para cada uno y en la consecución de metas sociales, sino también en la promoción del desarrollo económico. Nada garantiza, sin embargo, que la intervención del Estado será efectivamente benéfica. Al operar bajo

condiciones de información limitada y sujetos a presiones de intereses especiales, los funcionarios públicos podrían ignorar cómo o cómo no querían involucrarse en acciones que promuevan el bienestar general, además del propio o el de sus aliados privados. Por tanto, la tarea de la reforma del Estado consiste, por una parte, en equipar al Estado con instrumentos para realizar una intervención efectiva, mientras, que por otra parte, deberá crear incentivos para que los funcionarios públicos actúen de acuerdo al interés público. Algunos de estos incentivos pueden generarse por la organización interna del gobierno, pero estos no son suficientes. Si el gobierno va a desempeñarse bien, la burocracia debe estar supervisada efectivamente por los políticos electos, quienes a su vez, deben rendir cuentas a los ciudadanos. En particular, los políticos deben emplear el conocimiento privado que poseen los ciudadanos sobre el funcionamiento de la burocracia, para vigilar a los burócratas, en tanto los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y sancionarlos apropiadamente, de manera que los gobiernos que tengan un buen desempeño permanezcan en el poder y aquellos que no, lo pierdan. Si estos mecanismos están bien diseñados, una economía con un Estado intervencionista generará un mejor desempeño, que una economía de mercado por su propia cuenta.

Es necesaria una aclaración. Muchos de los problemas vinculados al diseño de las instituciones estatales surgen debido a que los políticos electos y los burócratas designados tienen intereses y metas propias. No estoy afirmando que todos los funcionarios públicos están motivados sólo por sus intereses personales. Sé que muchos están preocupados por el bienestar público; de hecho, existen buenas razones para creer que muchos de los que ingresan al servicio público lo hacen por que desean servir al público. Pero el funcionamiento de las instituciones no puede depender de la buena voluntad de la gente que las conforma. Como señala Madison: "el objetivo de toda constitución política es o debe ser, primero, obtener para gobernantes, hombres que posean la sabiduría para discernir y que sean virtuosos para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, se deben tomar las mayores precauciones para conservarlos virtuosos al tiempo que se les ha confiado el interés público".

EL ESTADO Y LA ECONOMÍA: PERSPECTIVAS CONTRASTANTES

Para entender la razón —lógica— de la reforma del Estado, necesitamos echar un vistazo a los debates acerca del papel adecuado del gobierno en la economía. Estos debates se desarrollaron en círculos, en los que los argumentos sobre fallas de mercado eran contrarrestados con afirmaciones de fallas regulatorias. Confor-

me se revisa la historia de estas controversias, esta parece un encuentro de box, con el Estado y el mercado alternativamente en las cuerdas. Aquí va un breve esbozo de esta historia.

En el modelo neoclásico estándar de la economía, existen mercados para todo, para el presente y para el futuro, todos saben todo y todos saben lo mismo, no existen bienes públicos, externalidades, costos de transacción y no hay rendimientos crecientes. Bajo estos supuestos el mercado genera distribuciones de recursos óptimas y por tanto, no hay lugar para el Estado en este escenario. Cualquier intervención del Estado es una mera transferencia del ingreso, transfiere el ingreso al hacer distorsionar las tasas de rendimiento de la distribución competitiva, reduce los incentivos y desinforma acerca de las oportunidades. La conclusión que se desprende de este modelo es que el Estado no tiene nada que aportar, todo lo que hace es pernicioso. El mercado gana el primer episodio.

El mero hecho de que este modelo deba caracterizarse, al menos en parte, negativamente —por la ausencia de bienes públicos, externalidades, costos de transacción y monopolios— indica un problema inmediato. En presencia de estas “fallas”, el mercado no asigna los recursos eficientemente. Esta fue la observación que fundamentó la doctrina de la intervención del Estado ensalzada en 1959 por el Programa Bad Godesberg del Partido Socialdemócrata: “los mercados donde sean posibles, el Estado cuando sea necesario”. La prescripción general que emergió de esta observación, es que a los mercados habría que dejarlos solos para hacer lo que hacen bien, esto es distribuir los bienes privados, en aquellos casos en los que la tasa de rendimiento privada no se desvía de la tasa social; por su parte, el Estado debería proveer bienes públicos, facilitar las transacciones, corregir las externalidades y regular los monopolios debidos a rendimientos crecientes. El round es para el Estado.

Los neoliberales atacaron este enfoque de varias maneras: 1) al argumentar que, en ausencia de costos de transacción, las imperfecciones del mercado pueden tratarse eficientemente por el mercado bajo una adecuada reasignación de los derechos de propiedad (Coase, 1960); 2) al señalar que la noción de imperfecciones del mercado, incluyendo bienes públicos, es ambigua y ninguna teoría la había especificado antes (Stigler, 1975); 3) al subrayar, que aun ante un fracaso del mercado en la asignación eficiente de recursos, no hay ninguna garantía de que el Estado lo hará mejor (Stigler, 1975; Wolf, 1979). Los neoliberales mantienen la prescripción de que la intervención del Estado está basada en un modelo plano de un Estado omnisciente y benevolente. Ellos afirman que la razón para que el Estado intervenga es la misma que dirige cualquier otra acción económica: el interés privado de alguien. Por tanto, mientras el Estado es necesario para el funcionamiento de una economía, puede y de hecho, daña la economía. Este es

el dilema fundamental del liberalismo económico: “los economistas reconocen que el gobierno puede hacer algunas cosas mejor que el libre mercado, pero no tienen ninguna razón para creer que los procesos democráticos evitarán que el gobierno exceda los límites de la intervención óptima” (Posner, 1987:21). De hecho, los análisis de la caída del Keynesianismo realizados a mediados de los 70, desde la izquierda (Habermas, 1975), el centro (Skidelsky, 1977) o la derecha (Stigler, 1975), eran casi idénticos: el Estado se convirtió en poderoso y por esta razón ofreció un blanco atractivo para las actividades buscadoras de rentas por parte de intereses privados (Buchanan, Tollison y Tullock, 1980; Tollison, 1982). Como resultado, los intereses especiales permearon al Estado, prevaleció la lógica privada y la cohesión interna necesaria para las intervenciones estatales se desintegró. Así el tercer round finaliza con el Estado en las cuerdas.

La meta de la economía “constitucional” se convirtió en incapacitar al Estado para intervenir en la economía, particularmente aquellas intervenciones que discriminan entre proyectos privados, las que responden a las condiciones económicas imperantes o las que transfieren directamente el ingreso. Así por ejemplo, para Posner (1987:2), “el gobierno óptimo para el crecimiento económico es un gobierno lo suficientemente fuerte para mantener el orden y la ley, pero demasiado débil para lanzar e implementar esquemas ambiciosos de regulación económica o para comprometerse en una extensiva redistribución”. La prescripción institucional neoliberal es evitar que el Estado sea capaz de intervenir, por que la mera posibilidad de que el Estado pueda hacer algo es suficiente para causar un daño económico.

La tecnología institucional neoliberal para limitar al Estado incluye: 1) la reducción del tamaño de la administración pública, 2) la reducción del tamaño del sector público, 3) el aislamiento del Estado de presiones privadas, 4) descansar sobre reglas, más que permitir decisiones discrecionales, y 5) delegar las decisiones sujetas a inconsistencias dinámicas a cuerpos independientes que carecen de incentivos para obtener beneficios de presiones políticas. La administración pública debería reducirse debido a que el Estado está “hinchado” y se alega que la productividad de los servicios públicos es menor a la del sector privado.¹ El sector público debería privatizarse porque se supone que los gobiernos son más sensibles a presiones políticas del público que de las empresas privadas. El Estado debería aislarse de las presiones políticas para evitar que sea presa de las actividades buscadoras de la renta por parte de intereses privados. La política económica

¹ Presumiblemente, el tamaño del sector productivo gubernamental es óptimo cuando el producto marginal del sector público es igual al del sector privado, considerando el stock de capital (Barro 1990) y el empleo (Findlay 1990). Para la evidencia econométrica de que en muchos países el Estado es muy pequeño bajo este criterio véase Ram (1986) y Cheibub y Przeworski (1995).

ca debería guiarse por reglas, tales como la regla de oro o la enmienda del presupuesto equilibrado en los Estados Unidos, que eliminarían la discreción, y por tanto superarían la suboptimalidad debida a las inconsistencias dinámicas (Kydland y Prescott, 1977). Finalmente, una alternativa a las reglas es delegar las decisiones importantes de política, particularmente las que se encuentran en el campo monetario, a instituciones que sean ajenas a las presiones políticas y por tanto carezcan de incentivos para obtener beneficios de las inconsistencias dinámicas (Cukierman, 1992).

La aseveración de que en ausencia de las fallas "tradicionales", los mercados son eficientes, ahora parece muerta o al menos moribunda. Las ineficiencias que se originan de la ausencia de algunos mercados y de la presencia de información imperfecta² (más precisamente endógena), son más profundas y devastadoras que las imperfecciones que manchaban al mercado neoclásico. En un sumario reciente, Stiglitz (1994:13) afirma tajantemente: "el modelo neoclásico estándar—la articulación formal de la mano invisible de Adam Smith, la afirmación de que las economías de mercado aseguran la eficiencia económica— provee de escasa guía para la elección de los sistemas económicos, dado que una vez que se incluyen en el análisis, como debe ser, las imperfecciones en la información (y el hecho de que los mercados son incompletos) los mercados dejan de ser eficientes". Cuando faltan algunos mercados, como inevitablemente sucede, y la información es endógena, como inescapablemente lo es, los mercados no se limpian en equilibrio, y los precios no resumen los costos de información y aun pueden desinformar, las externalidades resultan de la mayoría de las acciones individuales, la información es asimétrica, el poder de mercado es ubicuo y las "rentas" abundan. Estas ya no son "imperfecciones": no hay nada allá afuera que pueda mancharse, no existe un solo mercado, lo que hay son muchos arreglos institucionales posibles, cada uno con consecuencias diferentes.

Más aún, algunas formas de intervención estatal son inevitables (Cui, 1992). La economía puede funcionar sólo si el Estado asegura a los inversionistas (responsabilidad limitada), empresas (bancarrota) y depositantes (sistema bancario doble). Pero esta clase de compromiso estatal inevitablemente induce una restricción presupuestaria suave. El Estado no puede simultáneamente asegurar a los agentes privados y dejar de pagar las deudas, aun si estas son el resultado de la negligencia inducida por el aseguramiento (riesgo moral). Si los mercados son incompletos

y la información imperfecta, el riesgo moral y la selección adversa hacen que las asignaciones óptimas sean inalcanzables.

Aun los más ardientes neoliberales admiten que los gobiernos deben proveer la ley y el orden, salvaguardar los derechos de propiedad, hacer cumplir los contratos y proveer la defensa ante las amenazas externas. La economía de los mercados incompletos e información imperfecta abre un gran espacio para la intervención del Estado, la complacencia neoclásica acerca de los mercados es insostenible: los mercados simplemente no asignan los recursos eficientemente. Aún si los gobiernos tienen la misma información que los agentes privados, algunas intervenciones gubernamentales incrementarán el bienestar en forma notable.

De esta manera, el Estado tiene un papel positivo que desempeñar. Pero el cuarto *round* termina en un empate. Todo lo que sabemos hasta ahora es que hay cosas importantes que el Estado puede hacer. Pero las consecuencias del *ponche* neoliberal aún permanecen: ¿el Estado hará lo que debe hacer y no lo que no debe?

RELACIONES AGENTE-PRINCIPAL

Una vez que entendemos que los mercados inevitablemente son incompletos y que los agentes económicos tienen acceso a información diferente, descubrimos que no existe una cosa equivalente al "mercado" sólo sistemas económicos organizados de diferente manera. El mero lenguaje del "mercado" sujeto a intervenciones gubernamentales es engañoso. El problema que enfrentamos no es el del "mercado" contra el "Estado", sino el de instituciones específicas que inducen a los actores individuales—ya sea agentes económicos, políticos o burócratas— a conducirse en una manera colectivamente benéfica.

Suponga que su auto ha estado haciendo ruidos raros. Va con un mecánico, le explica el problema, deja el auto y espera el resultado. Un día después el auto está listo, el mecánico le dice que necesitaba cambiar los amortiguadores y que le tomó cinco horas, usted paga y sale del taller mecánico, el ruido se ha ido. Usted escoge el mecánico y puede recompensarlo regresando con él si está satisfecho con el servicio o castigarlo, yendo con algún otro si no lo satisfizo. Pero hay muchas cosas que los mecánicos saben que usted ignora: por ejemplo, si el mecánico quería hacer el trabajo lo mejor posible, o se esforzó lo menos posible para salirse con la suya, si el auto requería una reparación mayor o sólo un ligero ajuste, si realizó el trabajo en una hora o en cinco. Usted es el "principal", él es el "agente". Usted lo contrató para que actuara en su interés, pero sabe que él tiene sus propios intereses. Lo puede recompensar o castigar. Pero usted tendrá

² Una forma de pensar acerca de los mercados incompletos es que sabemos que haremos transacciones en el futuro. Una buena forma de pensar en la información imperfecta es que aprendemos al observar las acciones de otros, incluyendo su deseo de vender y comprar.

que decidir que hacer en condiciones de información imperfecta, dado que él sabe cosas que usted ignora y hace cosas que usted no ve ¿Qué puede hacer para inducirlo a trabajar para usted tan bien como le sea posible?

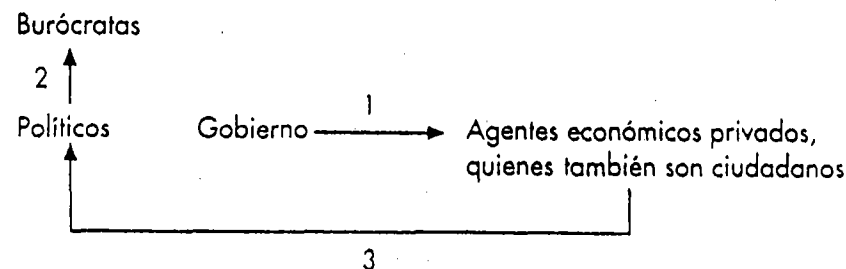
Cuando faltan algunos mercados y cuando los individuos privados tienen acceso a diferente información, las relaciones entre las diferentes clases de actores toman la forma de relaciones entre agentes y principales atados por contratos implícitos o explícitos. Los agentes tienen alguna información que los principales no observan directamente, conocen sus propias motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de sus propias capacidades, y pueden tener la oportunidad de observar algunas cosas que los principales no ven. También llevan a cabo algunas acciones, que se encuentran ocultas, al menos parcialmente, para el principal. El problema genérico que enfrenta el principal es el siguiente: ¿cómo inducir al agente para actuar en interés del principal, al tiempo que satisface "la restricción de participación", que consiste en proveer al agente con un ingreso (o utilidad) mayor a la mejor oportunidad alternativa disponible, y "la restricción de compatibilidad" que consiste en permitir que el agente actúe en su propio interés? Usted debe pagarle al mecánico lo suficiente para que él desee que usted regrese y debe encontrar una forma de hacerle saber que usted regresará sólo si él ha hecho un buen trabajo.

La economía es una red de relaciones diversas y diferenciadas entre clases particulares de agentes y principales: gerentes y empleados, propietarios y administradores, inversionistas y empresarios, ciudadanos y políticos, políticos y burócratas. El desempeño de las empresas, de los gobiernos y de la economía, como un todo, depende del diseño de las instituciones que regulan estas relaciones. Lo que importa es si los empleados tienen incentivos para maximizar su esfuerzo, si los administradores tienen incentivos para maximizar los beneficios, si los empresarios tienen incentivos para tomar sólo buenos riesgos, si los políticos tienen incentivos para promover el bienestar público, si los burócratas tienen incentivos para implementar las metas fijadas por los políticos.

Las instituciones organizan todas estas relaciones, tanto aquellas que son puramente "económicas", tales como las que se establecen entre empleadores y empleados, propietarios y administradores o inversionistas y empresarios, como aquellas que son meramente "políticas", tales como las que se establecen entre ciudadanos y gobiernos o políticos y burócratas, así como aquellas que estructuran la "intervención del Estado", aquellas entre gobiernos y agentes económicos privados. Si la economía va a funcionar bien, todas estas relaciones agente-principal deben estructurarse apropiadamente.

A costa de ser esquemático, sólo consideraré tres clases de estas relaciones: 1) entre el gobierno (políticos y burócratas) y los agentes económicos privados,

2) entre los políticos electos y los burócratas designados, y 3) entre los ciudadanos y los políticos electos. Para clarificar la estructura de esta discusión, he aquí un mapa de estas relaciones, con flechas señalando la dirección de los principales a los agentes.



El desempeño de un sistema económico depende del diseño de todas estas relaciones: entre el Estado y los agentes económicos privados, entre los políticos y los burócratas, así como entre los ciudadanos y el Estado. Los agentes privados deben beneficiarse al actuar de acuerdo al interés público y deben sufrir cuando no lo hacen así, lo mismo se aplica para los burócratas y los políticos.

Ahora se discutirán estas tres relaciones.

EL GOBIERNO Y LOS AGENTES ECONÓMICOS: REGULACIÓN

El papel de Estado es único, la singularidad de su papel se deriva de su papel al establecer las estructuras de incentivos entre los agentes privados al ejercer su poder coercitivo legalmente calificado: mandando o prohibiendo algunas acciones por ley y cambiando los precios relativos a través del sistema fiscal.

Este es un ejemplo. Suponga que compro un seguro contra robo de autos. Conduzco hacia mi destino y puedo elegir entre un estacionamiento a unas cuantas cuadras del lugar al que me dirijo, en un sitio donde es improbable que se roben el auto, o estacionarme enfrente, en un lugar donde es altamente probable que se roben el auto. Como estoy asegurado, corro el riesgo y me estaciono en el lugar más peligroso. Ahora entra en escena el Estado: me cobra un impuesto y lo emplea para colocar a un policía en el lugar peligroso. Como resultado, el robo de autos es más improbable, la compañía de seguros pierde menos dinero y mi póliza disminuye, más que compensada por el incremento del impuesto. El Estado está inexplicablemente presente en mi relación con la aseguradora, a pesar de que nuestra relación es estrictamente "privada" está modelada por el Estado. El Esta-

do permea a la comunidad entera; es un factor constitutivo de las relaciones privadas. Los problemas de diseño institucional no pueden evitarse sacando al Estado de la economía. Deben ser confrontados como tales.

La intervención del gobierno en la economía –por ejemplo, lo que se denomina regulación en los Estados Unidos– no es un asunto simple, ni siquiera en el papel, para no hablar de la práctica. El problema genérico es el siguiente (Baron, 1995). La empresa regulada tiene información sobre algunas de sus condiciones, tales como sus costos de producción o la demanda de sus insumos, que es superior a la información disponible para el gobierno (el “regulador” entendido en términos amplios como los políticos electos o los burócratas designados). Aún más, la empresa lleva a cabo algunas acciones que el regulador no puede observar directamente pero puede inferir de la observación del producto o de vigilar a la empresa, incurriendo en un costo. El regulador tiene la autoridad legal para establecer precios o reglas. Una vez que la regulación se ha emitido, la empresa decide si produce o no y cuánto. El problema del regulador es establecer el mejor intercambio entre las rentas de la empresa y el excedente del consumidor.

Dado que existen información y acciones ocultas, la regulación óptima no es posible. La empresa siempre obtiene rentas. La regulación puede ser óptima sólo sujeta a la información disponible para el regulador: a lo más se trata de una “regulación de segundo mejor” (Baron, 1995:14).

Aún más, ya que cualquier clase de intervención gubernamental tiene consecuencias distributivas, los diferentes grupos afectados por la regulación –empresas, industrias, empleados, consumidores o grupos de interés– tienen incentivos para buscar una regulación que los beneficie y rechazar una regulación que los perjudique. Los reguladores, a su vez, se pueden beneficiar individualmente, al ofrecer la intervención que piden los agentes privados. Estas ganancias privadas podrían ir desde la mera reelección hasta el enriquecimiento dentro o fuera del cargo público. Como resultado, la regulación podría inducir lazos clientelares entre los reguladores y los grupos regulados. Hasta este punto la regulación es “endógena”, es decir se ofrece en respuesta a las demandas de los grupos potencialmente afectados por ella.

Como ejemplo, considere una situación simplificada de Laffont y Tirole (1994, cap. 16). Existen dos periodos. En el periodo uno una empresa, que es un monopolio natural puede tener costos altos o bajos con determinadas probabilidades. Una empresa con altos costos puede reducirlos invirtiendo. Esta inversión es socialmente benéfica. Una buena intervención gubernamental –es decir aquella que maximice el excedente del consumidor– ocurre cuando el gobierno subsidia la inversión sólo si la empresa tiene altos costos en el periodo uno, de lo contrario, el gobierno no debe pagar por la inversión. Una mala intervención es aquella en la

cual el gobierno no subsidia a la empresa con altos costos o subsidia a una empresa con bajos costos y divide las rentas con la empresa.³

El problema institucional es doble: 1) cómo capacitar al gobierno para que realice una buena intervención, y 2) cómo inducirlo a actuar bien. A continuación se considerará la primera cuestión, la segunda se discutirá después.

Para ser capaz de realizar una buena intervención, el gobierno debe tener acceso a información sobre los costos que enfrenta la empresa y legalmente debe ser capaz de establecer los precios para la empresa regulada (de manera que el costo de la inversión lo paguen los consumidores) o debe ser financieramente capaz de subsidiar a la empresa a partir de los ingresos que recauda por impuestos. Pero esto no es suficiente. La razón es que aún si la empresa recibe el subsidio, por parte de los consumidores o directamente del Estado, la empresa no invertirá si no está razonablemente segura que los beneficios derivados de la inversión no le serán confiscados por el Estado, una vez que haya incurrido en costos hundidos. Suponga que la firma espera que cambie el equipo en el gobierno y el nuevo gobierno le cobrará impuestos por los mayores beneficios. Entonces la empresa no invertirá, aún recibiendo el subsidio y si el gobierno sabe que la empresa no invertirá, entonces la intervención gubernamental óptima en el periodo uno, es no subsidiar la inversión, aunque esta sea socialmente benéfica.⁴ En este problema, para que el gobierno sea capaz de llevar a cabo una buena intervención, debe comprometerse a no confiscar los beneficios de la empresa durante el segundo periodo.

El problema del compromiso emerge del riesgo moral del principal. Aún cuando el gobierno desee que la empresa invierta, una vez que la empresa realiza la inversión, el gobierno deseará cobrarle impuestos por estos beneficios. Por tanto, los agentes no pueden estar seguros de que su buen comportamiento será recompensado. Este problema está presente en muchas relaciones agente-principal, incluyendo aquellas que son puramente privadas. Pero también es inherente a las relaciones políticas. La fuente última de la soberanía política –ejercida por un proceso democrático– reside en “el pueblo”, en su singular del Siglo XVIII. Y esto implica que ningún gobierno puede comprometer a todos los gobiernos futuros. No es posible otorgar una garantía absoluta de los derechos de propiedad. Ciertamente, los derechos de propiedad pueden protegerse hasta cierto grado, por la Constitución, pero las constituciones no pueden especificar todo y deben dejar un margen para

³ Supongamos que el titular de la agencia reguladora subsidia a la empresa sólo para que lo contraten como vicepresidente.

⁴ Sobre las dificultades para diseñar políticas óptimas sin un compromiso creíble, véase Laffont y Tirole (1994: 188).

la discrecionalidad legislativa, así como para la interpretación judicial. Además, aunque el proceso es difícil, las constituciones pueden cambiarse: *vide*, la nacionalización de la industria del cobre chileno a través de una enmienda constitucional en 1970. Por tanto, los derechos de propiedad son inherentemente inseguros.⁵

Aún si la subutilización⁶ de los recursos es el costo de esta inseguridad, el compromiso no siempre es óptimo. El peligro latente es que un gobierno en particular, realice un mal compromiso, es decir uno que sirva a sus propios intereses o a los de sus aliados privados, más que a los de la nación.

Regresando a nuestro ejemplo, un compromiso es socialmente benéfico, sólo si el gobierno ha intervenido bien durante el primer periodo, esto es si ha subsidiado a la empresa con altos costos. Si el gobierno le ha otorgado un subsidio a la empresa con bajos costos, la empresa habrá ganado rentas a costa del público y si se ha comprometido a todos los gobiernos futuros a no subirle los impuestos a la empresa, el nuevo gobierno no será capaz de recuperar estas rentas. Como observan Laffont y Tirole (1994:620). "El costo de comprometerse es que el gobierno puede identificarse con la empresa y atar a la nación a un resultado negativo en el largo plazo".

Existen compromisos buenos y malos.⁷ Imagine la siguiente situación, de Calmfors y Horn (1985): al principio de su periodo, el gobierno anuncia que si los sindicatos presionan los salarios al alza y crean desempleo, este no desaparecerá con la expansión del empleo público. Pero llega el tiempo electoral, el gobierno querrá ganar y por tanto contratará a los desempleados. Así el anuncio inicial no es creíble, los sindicatos presionarán los salarios al alza, el gobierno se acomodará y el resultado es subóptimo. El gobierno debe comprometerse asimismo, por reglas o delegando, a no incrementar el empleo la víspera de las elecciones. Este es un buen compromiso. Ahora suponga que el gobierno no se compromete, los sindicatos presionan por un aumento salarial y ha llegado el tiempo de la elección. Ahora el gobierno desea expandir el empleo público. Pero los sindicatos anticipan que una vez reelecto el gobierno despedirá a los

⁵ Desde mi punto de vista, el énfasis casi exclusivo en la seguridad de los derechos de propiedad está fuera de sitio. La baja inversión en muchos países no se debe a la inseguridad de los derechos de propiedad, sino a la ausencia de instituciones que aseguren a los ahorradores e inversionistas contra riesgos razonables.

⁶ Empleando datos basados en entrevistas con empresarios en 28 países. Weder (1995) encontró que la tasa de crecimiento económico es significativamente menor donde los empresarios han reportado que tienen que lidiar con cambios inesperados en las leyes y donde no esperan que los gobiernos se adhieran a compromisos políticos mayores.

⁷ Para un intercambio sobre este punto véase Przeworski y Limongi (1993), Elster (1995a) y el comentario de Przeworski, y Elster (1995b) nuevamente.

nuevos empleados públicos. Por tanto el gobierno también deberá comprometerse a no despedirlos, digamos pasando una ley de "inamovilidad" de los empleados públicos. Este es un compromiso malo.

La diferencia en la estructura temporal vinculada a los dos compromisos puede verse mejor invirtiendo una analogía del Ulises de Elster (1979). En el caso del buen compromiso, Ulises anticipa en el periodo uno, que escuchará a las Sirenas en el periodo dos y toma una decisión antes de escucharlas. En el caso de un mal compromiso, ya las escuchó en el periodo uno y se compromete, influenciado por su canción. Y si los gobiernos se atan asimismo en respuesta a las presiones de intereses especiales, su compromiso no será óptimo. Por tanto, un punto institucional central de la reforma del Estado es capacitar a los gobiernos para hacer buenos compromisos y evitar que hagan malos compromisos.

Aun si los compromisos se asocian a buenas políticas no es fácil hacerlos creíbles. Spiller (1995) demuestra la dificultad de hacer compromisos creíbles en diferentes contextos institucionales. En diversos países los compromisos están obligados por: 1) la revisión judicial de las decisiones de los cuerpos regulatorios (prevaleciente en los Estados Unidos, donde el 80% de las decisiones de la Agencia de Protección Ambiental se disputan en las cortes de justicia), 2) una legislación altamente detallada (la regulación chilena de la electricidad de 1980); 3) contratos entre el gobierno y la empresa obligatorios bajo la ley contractual (por ejemplo, el COBEE boliviano desde 1912). Spiller argumenta que sin la revisión judicial de las decisiones regulatorias, el regulador tiene excesiva discrecionalidad. Y afirma que esto es especialmente cierto para los países latinoamericanos (1995:67): "La razón básica para esta delegación es que sus constituciones proveen una 'regulación' presidencial de las leyes. Esto es, para implementar una ley, se requiere el decreto presidencial que regula la ley. A menos que la regulación de la ley contradiga escandalosamente a la figura, la regulación de la ley no está sujeta a la revisión judicial". Por tanto, la única forma en que las legislaturas latinoamericanas pueden comprometer al ejecutivo es escribiendo una legislación extremadamente detallada. Pero aquí aparece una paradoja; si el sistema político genera mayorías y disciplina partidaria, aun esta legislación detallada puede derribarse cuando la cambie la mayoría legislativa. Por otra parte, cuando el sistema político genera un sistema partidista altamente dividido—Spiller examina los casos de Bolivia, Brasil y Uruguay— tal legislación es difícil de superar, pero su adopción también es extremadamente difícil.

Se utilizó para todo el ejemplo de regulación gubernamental un monopolio, pero, las mismas observaciones se aplican a otras formas de intervención económica. Idénticas consideraciones pueden aplicarse a la regulación "social" de salud, seguridad, medio ambiente, empleo, etc. La intervención del Estado puede ser superior a la no intervención cuando el diseño institucional

permite al gobierno intervenir en la economía en las siguientes condiciones: cuando los gobiernos tienen información sobre los agentes privados, cuando tienen instrumentos legales o fiscales para regular y cuando el marco institucional permite compromisos creíbles.

Pero ninguna de estas condiciones garantiza que los gobiernos intervendrán de acuerdo al interés público. La mera capacidad del Estado para intervenir en los mercados es un blanco atractivo para la influencia de los intereses privados y la mera habilidad de comprometerse abre la posibilidad de colusión. Por ello existen razones para esperar que la calidad de la intervención estatal en la economía dependa de la organización interna del Estado, —en particular de las relaciones entre políticos y burócratas—, y del diseño de las instituciones democráticas que determinan si los ciudadanos pueden controlar a los políticos.

POLÍTICOS Y BURÓCRATAS⁸

En una democracia, la autoridad del Estado para regular coercitivamente la vida de la sociedad se deriva de las elecciones. Aunque los representantes electos delegan a otros, específicamente a la burocracia pública, muchas de las funciones del Estado y los servicios que otorga a los ciudadanos. La delegación es inevitable. Como Kiewiel y McCubbins (1993:3) observan, "los resultados deseados pueden obtenerse sólo delegando la autoridad a otros".

La delegación genera los problemas típicos de agencia-principal. Dado que es imposible escribir una legislación que especifique completamente las acciones de los agentes, bajo todas las contingencias posibles, a las agencias ejecutivas y administrativas se les otorga un grado considerable de discrecionalidad.⁹ Pero los objetivos de los burócratas no son necesariamente los mismos objetivos de los ciudadanos o de los políticos electos, a quienes representan. Los burócratas desearían maximizar su autonomía o la seguridad de su empleo, hacer favores clientelares a

sus amigos y aliados, remolonear en la oficina, aumentar sus presupuestos (Niskanen 1971), o simplemente enriquecerse —todo a expensas del público—. Nuevamente los agentes poseen información privada sobre los beneficios y costos de sus acciones y llevan a cabo acciones que no pueden observarse directamente, aunque sí pueden inferir de los resultados o supervisarse con un costo. Por ello la delegación inevitablemente da lugar a costos de agencia. De hecho, dada la discrecionalidad que los burócratas disfrutan, la pregunta es ¿cómo evitar un régimen de "política a ley"? como Lowi (1979: 92) describe al sistema político norteamericano.

Algunos de los problemas de agencia inherentes a la administración de la burocracia pública no son diferentes a aquellos que enfrentan las organizaciones privadas. Quizá el problema principal es la dificultad de proveer incentivos y obtener información, cuando el resultado depende de las acciones conjuntas de múltiples agentes (Miller, 1992:128-158). Bajo tales condiciones el principal solo puede observar el producto del equipo, no de los miembros individuales. Por su parte, los miembros tienen incentivos para relajarse y esconder información. Holmstrom (1982) ha demostrado que bajo estas condiciones es imposible diseñar un esquema de incentivos que al tiempo que se acata, genere un esfuerzo suficiente y a la vez permita balancear el presupuesto Groves (1985), a su vez, ha demostrado que no existe ningún esquema de incentivos para balancear el presupuesto que induzca a los miembros a revelar honestamente la información que poseen de manera privada. Las consecuencias de estos teoremas para la burocracia pública es que o se sacrifica eficiencia, o se les paga de más a los miembros del equipo.

Las burocracias públicas difieren en aspectos importantes de las burocracias privadas. Una diferencia emana de la dificultad de establecer un criterio para evaluar no sólo a los individuos, sino también a los equipos en el sector público. En tanto las empresas privadas frecuentemente realizan múltiples tareas, hasta donde se les permite su restricción del mercado, su desempeño puede medirse a través de criterios financieros. Pero las burocracias públicas se enfrentan a múltiples objetivos que no se establecen tan fácilmente¹⁰ y es imposible reducirlos a una sola dimensión. Supongo que a las clínicas públicas se les instruye para atender a un número de personas sanas, como cuidado preventivo y a otro número de personas enfermas y no gastar más allá de su presupuesto.¹¹ ¿Cómo evaluará el principal la combinación particular de las siguientes cifras?

¹⁰ Tirole (1994:4) cita como ejemplos la dificultad de evaluar el desempeño del Departamento de Estado norteamericano "en la promoción de la seguridad de largo plazo y el bienestar de los Estados Unidos" o del Departamento del Trabajo en "patrocinar, promover y desarrollar el bienestar de los asalariados en los Estados Unidos".

¹¹ Este es un ejemplo modificado de Roemer (1996:24).

⁸ Esta sección constituye, en gran medida, un comentario sobre el Plan Maestro de la Reforma del Aparato de Estado (Presidencia de la República, Brasilia, 1995). Este documento ofrece un diseño excepcionalmente bien justificado y claramente hábil para reformar al aparato de Estado brasileño. Me refiero a él como el "Plan Maestro". Para un análisis de los antecedentes de la reforma del Estado en Brasil véase Martins (1996).

⁹ Lo mismo se aplica para los Cortes. Shihata (1995:221) observa, por ejemplo, que "mientras los códigos legales de un país pueden negarle un papel creativo a los cortes y referirlos, en ausencia de textos o fuentes tales como el "derecho natural" o los "principios generales de moral". Probablemente es más útil conceder, como lo hace el código civil suizo, que en esos casos, el juez juzgará de acuerdo con las leyes que él establecería si tuviese que actuar como legislador". Para un análisis de los problemas inherentes a la reforma judicial en América Latina véase Rowat Malik y Dakolias (1995).

A	1100	2300	128
B	1000	2000	100
C	700	2700	112

Por el criterio de visitas preventivas, la clínica A tiene un mejor desempeño que la clínica B, que a su vez es mejor que la clínica C. Así que $A > B > C$. Por el criterio de pacientes la ordenación es $C > A > B$. Por el criterio de gastos resulta $B > C > A$. A menos que estas dimensiones puedan ponderarse en importancia, el desempeño de las clínicas no puede compararse $-A > B > C > A-$ y no puede adoptarse ningún sistema de incentivos para recompensar o castigar la actuación de los equipos. Por ello, el principal preferiría establecer metas, digamos 1000 visitas preventivas, 2000 pacientes y no excederse en los costos. Así se premiaría a la clínica B y se castigaría a las otras dos. Aunque esta solución puede ser ineficiente: la clínica B podría haber flojeado en el sentido de que pudo haber atendido más gente que las metas mínimas establecidas sin excederse del presupuesto, en tanto la clínica C podría ser castigada injustamente ya que atendió una epidemia en su distrito.

Otra diferencia, aunque relacionada, entre las empresas privadas y las burocracias públicas es que estas últimas frecuentemente son monopolios, lo que significa que no existen normas comparativas para evaluar su desempeño. Como observa Tirole (1994), la actuación de la administración de Ford puede compararse con la de General Motors, pero esta forma de medir el desempeño no está disponible cuando las agencias públicas constituyen monopolios.

Enfrentadas a estas dificultades, las burocracias públicas tienden a actuar más conforme a las reglas, que en respuesta a incentivos. Este estilo administrativo se denomina "burocrático" por el Plan Maestro y "patrulla policiaca" por McCubbins y Schwartz (1994). Consiste en un control prioritario de procesos, en oposición a un control posterior de resultados (Plan Maestro: 43). Tirole (1994: 14) observa que la característica central de la burocracia es que no se confía en sus miembros para hacer uso de la información que afecta a otros miembros y por tanto las decisiones se basan en reglas rígidas. El principal establece reglas tales como "trabajar de 9 a 5", "no usar el teléfono para conversaciones privadas", "no emplear más de 20 minutos con un cliente" y reportar las necesidades. A los agentes se les juzga por como se les observa de acuerdo con estas reglas y por lo que

reportan. No es necesario subrayar que esta forma de control no es muy efectiva: no solo es costosa (el principal asume el costo de supervisar y el del tiempo que gastan los agentes llenando los reportes), sino que no establece ninguna relación directa entre los incentivos y el desempeño. Sin duda, la mayoría de las burocracias públicas operan de esta manera y quizá por buenas razones: si es demasiado caro supervisar la conducta individual y obtener información, la confianza en las reglas puede ser el resultado del tercer mejor.

¿Qué puede hacerse para aliviar estos problemas de agencia-principal?

1) Diseñar contratos. Aun con las dificultades de supervisar los esfuerzos individuales de los miembros del equipo, el principal puede crear incentivos para los agentes al: i) establecer niveles salariales lo suficientemente altos para atraer agentes de alta calidad, quienes tienen mayores costos de oportunidad, ii) ofrecer suficientes oportunidades de avance en la carrera (que están vinculados a diferencias salariales) y iii) establecer sistemas de supervisión que hagan menos probable la permanencia en el trabajo, para aquellos que tengan un mal desempeño.¹²

2) Examinar y seleccionar: el proceso de reclutamiento para el sector público debe ser sensible a las señales costosas, tales como la educación, que indican el desempeño potencial de los agentes.

3) Revisiones institucionales. Kiewiet y McCubbins (1991:33) señalan que "los agentes frecuentemente están en posición de hacer más daño al principal, que la simple disminución de esfuerzo: desfalcos, tráfico de privilegios, corrupción oficial, abuso de autoridad y golpes de Estado, todos ellos son testimonios de este hecho. Dondequiera que un agente pueda realizar acciones que ponen en peligro seriamente los intereses del principal, el principal necesita estorbar la habilidad del agente para seguir estos cursos de acción unilateralmente". La solución son las "revisiones institucionales, que requieren, en los casos en que se ha delegado la autoridad a un agente, la existencia de al menos otro agente con la autoridad para vetar o bloquear las acciones del primer agente".

4) La creación de múltiples principales o múltiples agentes con objetivos discordantes. Tirole (1994) observa que la mayor parte de los gobiernos están divididos en forma tal, que no es la tarea de una posición o agencia cualquiera, la que maximiza el bienestar social, aunque supuestamente este efecto lo genera su interacción. Un ejemplo es la división entre los "ministros del gasto" quienes promueven metas sustantivas y el ministerio de finanzas que supuestamente controla el gasto. Tirole también aboga por la institucionalización de la defensa de adversaria para algunas políticas y proyectos particulares. Su idea es que las decisiones se basan en mayor información, cuando ésta es recolectada por varios agentes,

¹² Estas son recomendaciones del Banco Mundial (Haggard, 1995).

cada uno de los cuales debe encontrar argumentos en favor de una política o proyecto, que cuando sólo la recolecta un agente, encargado de hallar la información relevante para todos los proyectos.

5) La creación de competencia, tanto entre agencias estatales y sus contrapartes privadas (por ejemplo en la entrega del correo), como entre agencias estatales en sectores exclusivos. Al tiempo que generará algunos costos debido a la duplicación de esfuerzos y quizá a las economías de escala, la competencia facilita la medición del desempeño y si se combina con los incentivos correctos mejorará este.¹³

6) Descentralización. Este es un tópico complejo y controversial. Los argumentos en favor de la descentralización típicamente descansan en la observación de que la provisión local de los servicios públicos mejora el rendimiento de cuentas del gobierno al acercarlo al pueblo al que sirve. Los argumentos contra la descentralización afirman que restringe la capacidad del gobierno para reducir las disparidades en el ingreso regional, lo que requiere una mayor capacidad administrativa (Haggard, 1995),¹⁴ y puede conducir a una restricción presupuestaria suave en la cual las jurisdicciones menos eficientes recibirán un mayor subsidio del gobierno central.¹⁵ Más aún, como Prud'homme (1995: 204) observa, "la descentralización de los impuestos y gastos trabaja contra la descentralización de las actividades y es probable que conduzca a una concentración del crecimiento en unas pocas localidades urbanas".

Finalmente, las burocracias públicas se diferencian de las empresas privadas en una forma fundamental que posibilita una supervisión más efectiva. Los servicios estatales los produce y entrega la burocracia, cuyos miembros los designan los políticos. El control de los ciudadanos sobre la burocracia sólo puede ser indirecto, dado que las instituciones democráticas no contienen ningún mecanismo que permita a los ciudadanos sancionar directamente las acciones legales de los burócratas. Lo más que pueden hacer los ciudadanos es considerar el desempeño de las burocracias cuando sancionan a los políticos electos. Como Dunn y Uhr (1993: 2) observan, parece que no sabemos como pensar las relaciones agente-

principal involucradas en el control de los burócratas: "no está claro qué lugar juegan los funcionarios ejecutivos, como representantes del pueblo. ¿Son agentes del gobierno o del pueblo?". Se supone que la burocracia estatal entrega los servicios a los ciudadanos, pero rinde cuentas a los políticos (o a otros cuerpos señalados por los políticos, tales como las cortes de justicia o las agencias de vigilancia administrativa).

Y precisamente porque las burocracias estatales atienden a los ciudadanos, estos están mejor informados sobre su desempeño. Más aún, si los políticos están preocupados por el bienestar de los ciudadanos, entonces ciudadanos y políticos tienen los mismos intereses, ya que son los principales, en tanto los burócratas son los agentes. El principal puede confiar en la información provista por las partes afectadas: esto es, en la terminología de McCubbins y Schwartz la vigilancia de "la alarma contra incendios". Esta forma de supervisión tiene dos ventajas: 1) permite al principal recolectar información a un costo menor que la supervisión de "la patrulla policíaca", 2) provee mejor información, particularmente acerca de las violaciones más escandalosas de los agentes. Aun cuando la autoridad legal descansa en los políticos, la supervisión de la *alarma contra incendios* es un mecanismo de rendimiento de cuentas de la burocracia a los ciudadanos. Como Roman (1991: 143-44) observa, "Si el control social directo sobre los *servicios de interés público* es eficaz puede ir presionando la búsqueda de mayor eficiencia en los ejecutores y cambiándolos si las quejas acumuladas generan decisiones en las autoridades que vigilan o en los que auditan y luego los que vigilan los servicios públicos".¹⁶

La "alarma contra incendios" requiere arreglos institucionales que facilitarían la supervisión ciudadana de la burocracia, la transmisión de información y la sanción para las violaciones. El Plan Maestro (p. 37) propone la creación de "mecanismos que hagan posible la integración de los ciudadanos en el proceso de definición, implementación, y evaluación de las acciones del sector público." Los mecanismos específicos que vislumbra incluyen la participación popular en los consejos administrativos de las agencias paraestatales (p. 43 y 57) y un "sistema de recepción de quejas y sugerencias de la ciudadanía sobre la calidad y eficacia de los servicios públicos" (p. 58). Sin embargo, no especifica ningún detalle sobre estas medidas.

Una forma en la cual se ejerce la "alarma contra incendios" en algunos países, particularmente Dinamarca, es a través de la oficina de un ombudsman, equipado

¹³ Me acaban de informar que me tomará tres semanas contar con un pasaporte nuevo. Estoy seguro que tardaría menos si existiera más de una agencia encargada de su emisión. Esta actividad parecería como una prerrogativa exclusiva del Estado, pero con alguna competencia entre las agencias estatales.

¹⁴ Aedo y Larranaga (1994:3) observan que estos requerimientos administrativos han matogrado el progreso de la descentralización de la atención de los servicios sociales en muchos países latinoamericanos.

¹⁵ Para mayor información véase el artículo de Prud'homme (1995) y los comentarios a cargo de McLure (1995) y Sewall (1995).

¹⁶ Véase también Haggard (1995:41-42): "El último control sobre el gobierno debe venir a través de formas institucionales de participación. Esta puede ser corporativa, tal como la participación a través de ONG's en áreas en las que cuentan con expertos, o legislativa, tal como la adopción de formas de gobernanación local, en las cuales se maximiza la participación ciudadana".

con poderes de investigación independientes. Otra forma en la cual se les puede dotar de poder a los ciudadanos para controlar las acciones de la burocracia, es permitiendo a los individuos que confronten las decisiones burocráticas en la corte de algún tribunal administrativo, una práctica muy frecuente en los Estados Unidos.

Para resumir las conclusiones de las dos secciones anteriores: la intervención gubernamental puede ser efectiva si las instituciones regulatorias están bien diseñadas y los políticos pueden controlar mejor a los burócratas si solicitan la cooperación de los ciudadanos. Pero la pregunta que aún permanece sin respuesta es: ¿los políticos querrán intervenir bien y controlar a la burocracia?

CIUDADANOS Y POLÍTICOS¹⁷

El problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a mejorar el bienestar ciudadano, más que a perseguir sus propios objetivos, en colusión con la burocracia o con intereses privados.

En muchos sistemas políticos, incluyendo los democráticos, las burocracias parecen independizarse de cualquier control, se encuentran completamente aisladas del escrutinio público. Moe (1990) ofrece una explicación sugestiva de este patrón. Primero nos hace notar que en una democracia, los burócratas nunca saben con certeza cuáles fuerzas políticas controlarán el gobierno en el futuro y tienen razones para temer que el gobierno futuro favorezca menos sus intereses que el gobierno actual. Por ello, para protegerse del riesgo moral de principal —la posibilidad de que su buena conducta no sea recompensada por un gobierno futuro— buscan liberarse de cualquier control político. Por su parte, el gobierno actual teme que si pierde, las fuerzas políticas que tomen el poder desearán utilizar a la burocracia para su propia ventaja. Por ello, cuando el gobierno actual teme perder el cargo, tiene incentivos para aislar a la burocracia del control político, aún a costa de sacrificar su propia influencia sobre la burocracia. Como resultado, los políticos y la burocracia se coluden para dotar a la burocracia de autonomía, lo que implica que la burocracia no estará bien diseñada para promover los objetivos sociales y que los burócratas no tendrán incentivos para promoverlos.

Más aún, la relación agente-principal establecida entre políticos electos y ciudadanos es muy especial, y no tiene paralelo en el mundo privado. Debido a que la soberanía descansa en los ciudadanos, ellos son los principales, en relación a los políticos que eligen. Pero como el Estado es un mecanismo centralizado y coercitivo, son los agentes estatales los que deciden que reglas deben obedecerse y quien

obliga a los ciudadanos a ello. Como señala Moe (1990:232) "mientras en esta jerarquía, los ciudadanos tienen la superioridad nominal, son los legisladores quienes realmente manejan la oficina pública y por ello, tienen el derecho de hacer la ley. Su función, como agentes, es ejercer la autoridad pública, respaldados por los poderes policiales del Estado, al indicarle a los principales qué deben hacer" ¿Por qué entonces los políticos responden a las demandas de los ciudadanos, en lugar de coludirse con los burócratas o cualquier otro grupo especial al cual están vinculados?

Dos respuestas a esta cuestión aseguran que bajo un régimen democrático, los gobiernos pueden ser controlados por los ciudadanos debido a que son electos. Para un enfoque, el papel de las elecciones induce responsividad de manera prospectiva, para la otra respuesta, es un proceso retrospectivo.

En la visión prospectiva, los partidos o candidatos hacen propuestas de política durante las elecciones y explican los efectos de estas políticas sobre el bienestar de los ciudadanos; los ciudadanos deciden cuál de estas propuestas quieren que se implementen y los gobiernos las implementan. Así las elecciones emulan la asamblea directa y la plataforma ganadora se convierte en el "mandato" que el gobierno debe cumplir.

Una característica llamativa de las instituciones democráticas subrayada por Manin (1995), es que los políticos no están obligados en ningún sistema democrático a sostener su plataforma. En ninguna democracia existente los representantes están sujetos a instrucciones obligatorias. Ninguna constitución democrática a nivel nacional permite la deposición.

En tanto las provisiones para la impugnación y los procedimientos para retirar la confianza son comunes, nunca están dirigidos a la traición de las promesas de campaña. La obligación nacional a los referendos basados en la iniciativa ciudadana sólo se encuentra en Suiza y en forma más restrictiva en Argentina e Italia. Por tanto, una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, no tienen ningún instrumento institucional para forzarlos a adherirse a sus promesas. Y los periodos electorales tienden a ser largos, en promedio 3.5 años para las legislaturas y 4.7 años para los presidentes.¹⁸ Los votantes pueden castigar a los políticos que traicionan sus mandatos solo hasta la siguiente elección, después de que se han experimentado los efectos de la traición. Y dado que los juicios retrospectivos están inevitablemente contaminados por los resultados originados por las desviaciones del mandato y por el paso del tiempo, los ciudadanos no pueden obligar la adherencia a los mandatos *per se*.

¹⁸ Estos son promedios para todas las democracias en el mundo entre 1950 y 1990. Véase Chaibub y Przeworski (1993).

¹⁷ Esta sección descansa en Manin, Przeworski y Stokes (1996).

¿Por qué entonces no existen los mecanismos institucionales para forzar a los funcionarios a respetar sus plataformas? Históricamente, el argumento principal fue que a las legislaturas debería permitírseles deliberar. La gente quería que sus representantes aprendieran uno del otro. Aún más, cuando la gente no está segura de sus juicios, querrá seguramente, que sus representantes consulten con los expertos. Otro argumento histórico fue que los votantes no podían confiar en sus propios juicios. La gente no sólo teme a sus propias pasiones sino, si son ignorantes racionales, deben saber que no saben. Presumiblemente, las elecciones establecen el calendario cuándo deben rendirse cuentas. Lippman (1956) escribió acerca de los ciudadanos. "Su deber es poner a alguien en el cargo y no dirigirlo" y Schumpeter (1942) amonesta a los votantes para que "entiendan que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política corresponde a éste, no a los votantes. Esto significa que deben refrenarse de instruirle sobre lo que debe hacer...". Por esto, los ciudadanos podrían querer dotar al gobierno con alguna latitud para gobernar y evaluar las acciones del gobierno en los tiempos electorales. Finalmente, las instituciones deben permitir que las condiciones cambien. Ninguna plataforma electoral puede especificar *ex-ante* que es lo que el gobierno debe hacer en cada contingencia probable; los gobiernos deben tener alguna flexibilidad para enfrentar las circunstancias cambiantes. Si los ciudadanos creen que las condiciones podrían cambiar y que los gobiernos sean probablemente responsivos, no querrán amarrar a los gobiernos con sus instrucciones.

Por ello, existen buenas razones para que las instituciones democráticas no contengan mecanismos que obliguen a la representación prospectiva. Escogemos políticas que representan nuestros intereses, o candidatos que nos representan como personas, pero queremos gobiernos que sean capaces de gobernar. Como resultado, mientras preferiríamos que los gobiernos se apeguen a sus promesas, la democracia no contiene ningún mecanismo institucional para asegurar que nuestras elecciones serán respetadas.

Aun si los ciudadanos fueran incapaces de controlar a los gobiernos prospectivamente, podrían ser capaces de hacerlo retrospectivamente, si pueden forzar a los gobiernos a rendir cuentas por los resultados de sus acciones pasadas. Los gobiernos "rinden cuentas" si los ciudadanos pueden discernir cuando los gobiernos están actuando en su mejor interés y los sancionan apropiadamente, de manera que los políticos en el cargo que actúan en el "mejor interés" de los ciudadanos ganan la reelección y aquellos que no, la pierden. El rendimiento de cuentas funciona a través de la anticipación por parte de los gobiernos, de los juicios retrospectivos de los votantes, los gobiernos eligen políticas y emiten mensajes, que en su mejor juicio serán evaluados positivamente por los ciudadanos al llegar el tiempo de las próximas elecciones. (Downs, 1957; Fiorina, 1981;

Manin, 1995). Como observa Hamilton (72: 470), "existen pocos hombres que no se sentirían... celosos en el cumplimiento de un deber... cuando se les brinda una esperanza de obtener por méritos una continuación de éste. Este argumento no es disputable, ya que se admite que el deseo de recompensa es uno de los incentivos más poderosos de la conducta humana, o que nuestra mejor seguridad sobre la fidelidad de la humanidad es hacer que sus intereses coincidan con su deber".

Aun si los políticos se encuentran motivados por su propio interés, sólo serán inducidos a promover el bienestar general si son forzados a elegir entre la extracción de rentas y la pérdida del cargo, o la no extracción de rentas y la permanencia en el cargo. Las instituciones políticas deben: 1) satisfacer la restricción de la participación de los políticos "autoselección", esto es, hacer al menos mínimamente atractivo para la gente que tiene otras oportunidades el querer ser (re)electo,¹⁹ 2) satisfacer la restricción del incentivo de compatibilidad, esto es, hacer que el interés del político coincida con lo que los ciudadanos quieren que haga.²⁰

Pero estas condiciones no son suficientes para obligar a los políticos a rendir cuentas a los ciudadanos. Deben cumplirse diversas condiciones institucionales para que los ciudadanos sean capaces de controlar a los gobiernos.

1) Los votantes deben ser capaces de asignar claramente la responsabilidad del desempeño gubernamental. Su habilidad para hacerlo está limitada cuando el gobierno es una coalición. También está limitada cuando la presidencia y el Congreso están controlados por partidos diferentes. Se necesitaría una teoría muy elaborada de gobierno para imaginarse quién es el responsable de qué bajo tales condiciones.

2) Los votantes deben ser capaces de retirar del cargo a los partidos responsables de un mal desempeño. Esta podría parecer una característica universal de la democracia, pero en ciertos sistemas electorales es casi imposible, lo atestigua la permanencia de los demócratas cristianos en Italia o del LDP en Japón. Como señala Pasquino¹ (1994: 25) respecto a Italia, "los partidos gobernantes parecen

¹⁹ Por ejemplo, en el modelo seminal de Barro (1973) del rendimiento de cuentas, un ingreso privado después de impuestos era mayor cuando los salarios pagados a los funcionarios gubernamentales eran mayores: un salario alto para los políticos incrementaba el costo de la pérdida del empleo y con ello, la efectividad del control electoral.

²⁰ Los hallazgos de Remmer (1993) son ominosos al respecto: En las veintiún elecciones realizadas en América Latina entre 1982 y 1990, el porcentaje de la votación para el partido gobernante declina. La declinación promedio fue de 13.1% y la constante de la regresión para las condiciones económicas fue alrededor de 21. Si la gente voto contra los partidos gobernantes, sin importar lo que hicieron, los políticos gobernantes no tuvieron ningún incentivo para hacer nada por la población.

expropiar a los votantes su influencia política, al hacer y deshacer gobiernos en todos los niveles con muy poco respeto para los resultados electorales".

3) Los políticos deben tener incentivos para desear la reelección. Esta condición se convierte en problemática cuando existen limitaciones a la reelección, ubicuas en los sistemas presidenciales, y cuando los partidos políticos no son organizaciones burocráticas continuas que ofrecen a sus militantes el patrón de una carrera política. Paldam (1991) observa que los coeficientes de la función que relaciona la probabilidad de la reelección con los resultados económicos son mayores cuando el sistema de partidos es estable.

4) Los votantes deben tener algún instrumento institucional para recompensar y castigar a los gobiernos por los resultados que generan en diferentes áreas. Aunque las elecciones son un instrumento de control, inherentemente obtuso: los votantes sólo pueden tomar una decisión en relación a un paquete completo de políticas gubernamentales.

La información asimétrica entre los gobiernos y los votantes convierte al rendimientode cuentas en un mecanismo de difícil obligatoriedad. El enfoque estándar de cómo opera el mecanismo de rendimientode cuentas descansa en "el voto retrospectivo". Dentro de este enfoque, los ciudadanos fijan algún patrón de desempeño para evaluar a los gobiernos: deciden votar por el partido gobernante si su ingreso se elevó por lo menos el 4% durante su periodo, si las calles son seguras o si el país califica para las finales del Campeonato Mundial de Fútbol Soccer. Deciden votar contra el partido en el poder si no se satisfacen estos criterios. Por su parte, el gobierno que quiere reelegirse y conoce la regla de decisión de los ciudadanos, hace lo posible para satisfacer estos criterios.

La dificultad, sin embargo, es que los resultados observables, por sí solos, frecuentemente son insuficientes para concluir si el gobierno está haciendo todo lo posible para promover el bienestar general o está persiguiendo algunos intereses privados. A los ciudadanos solo les importan los resultados, pero a ellos les gustaría saber si están tan bien como es posible bajo condiciones que no observan por completo. Deben juzgar a sus gobiernos sobre bases que no observan. Y estas inferencias son más fáciles bajo ciertas condiciones que bajo otras.

Suponga que los ciudadanos no observan algunas condiciones que los políticos sí observan. Algunas condiciones podrían incluir el contenido de las arcas del gobierno ¿están llenas o vacías?²¹ o podrían incluir la postura negociadora de las

instituciones financieras internacionales ¿son acomodaticias o inflexibles? Los gobiernos deciden implementar la política A, que es la mejor para los ciudadanos cuando las condiciones son buenas, o la política B, que es la más adecuada cuando las condiciones son malas. Suponga además, que independientemente de las condiciones prevalecientes, las rentas para el gobierno son mayores cuando decide llevar a cabo la política B.

Una regla de votación retrospectiva hará obligatorio el rendimientode cuentas si los ciudadanos tienen información no sólo sobre los resultados actuales, sino sobre los posibles resultados que se hubiesen presentado si el gobierno hubiera hecho otra cosa, o si las condiciones hubiesen sido distintas. Cuando la gente puede inferir si el gobierno hizo lo que debía, a partir de los resultados presentes, el voto retrospectivo permitirá que los ciudadanos controlen a los políticos. Pero si los ciudadanos sólo tienen buenas teorías sobre los efectos de las políticas en los resultados, serán incapaces de juzgar si el gobierno ha actuado bien. Supongan que los votantes no saben si un resultado particular se debe a que las condiciones fueron buenas, pero el gobierno buscó rentas, o si las condiciones fueron malas, pero la política fue adecuada a las circunstancias. No podrán hacer ninguna inferencia a partir de los resultados que experimentan u observan de la calidad de las acciones del gobierno. Ninguna regla retrospectiva basada en los meros resultados funcionará.

Si los ciudadanos no están seguros de las condiciones objetivas o de las relaciones causales entre las políticas y los resultados, deberán confiar en otra información para evaluar las acciones del gobierno. Los juicios retrospectivos basados únicamente en los resultados no son suficientes. La gente querrá poner atención a las explicaciones, proyecciones y promesas; querrán saber de dónde obtienen ayuda financiera los políticos, a qué se dedica el hermano del presidente, o qué clase de persona es "en realidad" el presidente. Prácticamente cualquier cosa puede ser de utilidad: claves tales como símbolos e identidades son instrumentos para formar las evaluaciones posteriores de las acciones del gobierno. De hecho, lo que aparece como voto "expresivo" -votación orientada por símbolos e identidades- puede ser completamente instrumental cuando la gente no tiene ninguna otra información para juzgar el desempeño del gobierno.

Lo que importa es que la probabilidad de que un gobierno se comporte bien está en función de la información disponible para los ciudadanos. Przeworski y Stokes (1995) proveen una lista de la información que los ciudadanos pueden emplear en la evaluación retrospectiva de los gobiernos. Esta lista incluye: 1) motivaciones de los políticos; 2) fuentes de apoyo financiero para los partidos y campañas electorales; 3) las finanzas privadas de los políticos; 4) todas las condiciones objetivas observadas por los gobiernos; 5) las relaciones causales

²¹ Bresser Pereira (1992:4) reporta que a él se le informó que las reservas internacionales de Brasil eran inexistentes solo hasta que se encontró con el Presidente Sarney, después de haber aceptado la nominación para Ministro de Finanzas.

entre las políticas y los resultados. La gente no necesita conocer simultáneamente todos los elementos de esta lista. Si saben que los políticos son desprendidos y competentes, pueden inferir que el gobierno se conducirá bien. Si conocen tanto las condiciones objetivas, como los efectos de las políticas sobre los resultados, pueden formar juicios claros. De manera que los ciudadanos no necesitan saber "todo". Pero si deben tener información suficiente para realizar juicios confiables.²²

Las evaluaciones posteriores basadas en esta clase de información no aseguran la conducta perfecta por parte del gobierno. La responsabilidad completa no es posible. Más aún, los ciudadanos castigarán a algunos gobiernos, cuando en realidad estos estaban actuando de buena fe y no podrán evitar recompensar a algunos gobiernos que actuaron de mala fe. Pero si los votantes están bien informados, al menos pueden reducir el riesgo de extracción de la renta por parte de los gobiernos. Por ello, debemos preguntarnos nuevamente ¿qué arreglos institucionales aliviarían estos problemas?

1) La primera concierne a la oposición. Los ciudadanos no tienen un agente, sino dos: el gobierno en el poder, que escoge las políticas y la oposición que desea convertirse en gobierno. La oposición es un agente de los ciudadanos, ya que desea ganar el cargo, y para ganar debe anticipar cómo juzgaran retrospectivamente, los votantes al gobierno en el poder cuando llegue el tiempo de la elección. Al anticipar estos juicios, la oposición tiene incentivos para supervisar al gobierno e informar (verídicamente o no) a los ciudadanos respecto del mal desempeño de los representantes actuales. Podría ganar las elecciones si persuade a los votantes que el gobierno en el poder no es sensible a las demandas de los ciudadanos. Aún si en un principio, los ciudadanos solo se preocupan por los resultados, más que por las políticas que los generan, la oposición puede inducir a los votantes a preocuparse por las políticas si es capaz de convencerlos de que diferentes políticas podrían tener mejores resultados (Arnold, 1993). Y si los partidos opositores informan a los ciudadanos sobre las fechorías del gobierno, o acerca de sus fuentes de recursos financieros, reducen el costo de la información para los votantes.

2) Los medios de comunicación desempeñan un papel particular. No sólo deben informar, sino además, deben concentrar la atención en las condiciones generales, más que en los intereses particulares. Para reducir la posibilidad de

que un gobierno manipule las mayorías cíclicas, los votantes deben comportarse sociotrópicamente: deben basar sus decisiones en algún estado general de la economía o de la sociedad, más que guiarse exclusivamente por sus propias condiciones individuales.²³

3) Los mecanismos de rendimiento de cuentas no son solamente "verticales" o de políticos electos a votantes, también son "horizontales" —de diferentes ramas de gobierno a cada otra (O'Donnell, 1991). Las elecciones, inevitablemente, son un mecanismo plebiscitario: sin importar que tan informados están los votantes, su elección es sólo una ratificación o rechazo intermitente de las decisiones tomadas por los equipos competitivos y cooperativos de sus representantes (Bobbio 1989: 116). Un proceso legislativo deliberativo y abierto obliga a los representantes a justificar públicamente los cursos de acción que defienden y a revelar la información que tienen: el proceso legislativo es la ocasión para explicar las relaciones técnicas entre políticas y resultados en términos concretos y con detalles. Además de obligar al ejecutivo a justificar y defender sus acciones ante otros órganos del gobierno, también informa a los ciudadanos. El poder por decreto, empleado obsesivamente en Perú, Argentina y Brasil durante la década pasada, inhibió este proceso y privó a los ciudadanos de la oportunidad de aprender sobre la calidad de las políticas. Al despojar a la legislatura de su función deliberativa y a los ciudadanos de la información sobre los méritos relativos de políticas alternativas, los decretos reducen la efectividad del mecanismo de rendimiento de cuentas a los ciudadanos. De hecho, el "gobierno por decreto" creará una sospecha de que el gobierno está escondiendo tanto a los ciudadanos como a los legisladores, algunas razones para elegir políticas particulares.

4) Finalmente, aún si todas las instituciones estándares de las democracias, tal como las conocemos, funcionaran vigorosamente, no son suficientes para asegurar el rendimiento de cuentas y para capacitar a los ciudadanos a obligar al gobierno a responder a las demandas de los votantes. Los gobiernos siempre tendrán información privada sobre sus metas, sobre algunas condiciones objetivas y sobre las relaciones entre políticas y resultados. Mucho de esto es inevitable.

²³ Si los votantes no son sociotrópicos, entonces el equipo de gobierno en el poder, puede manipular la agenda de tal manera que le permita reelegirse, aun lastimando los intereses de las mayorías cambiantes (Ferejohn 1986). Dewatripont y Roland demuestran en el contexto de las reformas económicas que el gobierno puede obtener en dos rondas el apoyo mayoritario para algunas políticas que no obtendrían apoyo en una sola ronda, aun si los electores saben bien que es lo que el gobierno propondrá en la segunda ronda. Su comentario es desarmante: "bajo la regla de la mayoría, se demuestra la posibilidad de que el gobierno obtenga un voto mayoritario para un esquema de reforma que intertemporalmente afecta los intereses de la mayoría... Estos resultados sugieren que, en un contexto dinámico, las restricciones democráticas no deberían sobrestimarse como un obstáculo contra el mejoramiento de la eficiencia de las reformas económicas" (1992: 703).

²² De acuerdo con el Estudio de Valores Mundiales de 1990, los siguientes datos expresan que la gente desea conocer esta información: el 89% en Argentina, el 96% de los brasileños, el 84% de los chilenos, el 82% de los mexicanos y el 79% de los norteamericanos estuvieron de acuerdo en que "nuestros gobiernos deberían estar más abiertos al público" (Turner y Ecordi, 1995: 478).

Pero la calidad y la cantidad de la información disponible para los ciudadanos, para que juzguen las acciones gubernamentales, puede mejorar con innovaciones institucionales, con instituciones independientes de otros órganos de gobierno que proporcionen a los ciudadanos la información necesaria para mejorar su evaluación posterior de las acciones gubernamentales, no solamente de los resultados. Entre este tipo de instituciones se encuentran: 1) una junta independiente para asegurar la transparencia de las contribuciones de campaña, con sus propios poderes investigadores; 2) una rama auditora independiente del Estado, un Auditor General (Banco Mundial, 1994: 32), en el espíritu de la Contraloría chilena; 3) una fuente independiente de información estadística sobre el estado de la economía; 4) otorgar un lugar privilegiado a la oposición para que supervise a los medios de información de propiedad pública. Estas podrían ser, para emplear el lenguaje de una comisión australiana, "las agencias de rendimiento de cuentas" (Dunn y Uhr, 1993).

CONCLUSIONES

Déjenme concluir con un ejemplo. Se reconoce ampliamente que en todo el mundo sólo alrededor del 40% de los fondos destinados a subsidios alimenticios terminan como comida en las bocas de los pobres; el resto desaparece en el camino. Al enfrentarnos con este hecho podemos reaccionar en dos formas. La primera es afirmar, dado que estos programas son ineficientes, que no deberían llevarse a cabo. La otra es reformar los sistemas de reparto: organizar incentivos de tal manera que soliciten los subsidios sólo aquellos que realmente los necesiten, que las agencias gubernamentales sean capaces de reconocerlos, que los ciudadanos sean capaces de informar a los políticos si aquellos que necesitan los subsidios, y sólo aquellos que los necesitan, los están recibiendo, y que los políticos temieran ser removidos del cargo si la mayor parte del dinero termina en los bolsillos equivocados. Para mí esta segunda solución es posible y preferible. Esto no equivale a afirmar que podemos alcanzar una asignación óptima: los mejores programas alimenticios gastan cerca del 20% en el reparto, y este costo es inevitable. No puede evitarse alguna ineficiencia, dado que los gobiernos, así como los ciudadanos, enfrentan restricciones de información y costos de transacción. La tarea de la reforma del Estado es hacer que el gobierno opere tan bien como le sea posible, sujeto a estas restricciones.

La reforma del Estado debe concebirse en términos de los mecanismos institucionales a través de los cuales el gobierno puede controlar la conducta de los agentes económicos privados y los ciudadanos pueden controlar a los gobier-

nos. La cuestión de si un Estado neoliberal es superior o no a un intervencionista no puede resolverse de manera general, dado que la calidad de la intervención del Estado depende del diseño institucional específico. Pero el Estado neoliberal es la mejor referencia para medir la calidad de la intervención del Estado: dado que las asignaciones del mercado no son eficientes, incapacitar al Estado no es una meta razonable para la reforma del Estado.

La intervención del Estado puede ser superior a la no intervención cuando el diseño institucional permite a los gobiernos intervenir en la economía, al tiempo que capacita a los ciudadanos para controlar a los gobiernos. A riesgo de repetición debe enfatizarse que todo es necesario: los gobiernos deben ser capaces de distinguir cuando sus intervenciones incrementarán las tasas de rendimiento social, y deben tener instrumentos de intervención efectiva. Pero los gobiernos mismos, deben tener incentivos para intervenir bien y deben estar sujetos a sanciones cuando no actúen en el interés del público. Los políticos electos deben querer y ser capaces de controlar a la burocracia, la cual no se encuentra sujeta directamente a sanciones populares. Los ciudadanos deben ser capaces de distinguir los buenos gobiernos de los malos y ser capaces de sancionarlos apropiadamente, de manera que los políticos en el cargo que actúen bien ganen la reelección y aquellos que no, pierdan la reelección.

Estas condiciones son estrictas y no siempre se satisfacen completamente. Pero el diseño institucional es importante. El hecho es que durante los últimos doscientos años, hemos pensado muy poco acerca del diseño institucional de la democracia. Desde la gran explosión del pensamiento institucional, cuando se inventaron las instituciones democráticas actuales —y de hecho se inventaron— casi no ha habido creatividad institucional. Excepto por las provisiones, que nunca se implementaron, para la coadministración de los trabajadores en la Constitución de Weimar, el descubrimiento de la representación proporcional en la década de 1860 y de los partidos de masa en la década de 1890, estas fueron las últimas grandes invenciones políticas. Todas las democracias que han surgido desde el fin del siglo dieciocho, incluyendo las más recientes, sólo han combinado de manera diferente, frecuentemente en pedazos, las instituciones preexistentes. Por ello existe mucho espacio para la creatividad institucional ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aedo, Cristian, y Osvaldo Larranaga, 1994. "Social Service Delivery Systems: An Agenda for Reform", *Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, D.C., 1994.

Arnold, Douglas. "Can Inattentive Citizens Control their Elected Representatives." In Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, 5ta. Edición, CQ Press, Washington, 1993.

Baron, David T., "The economics and politics of regulation: perspectives, agenda, and approaches." En Jeffrey S. Banks y Eric A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*. Cambridge University Press, pp. 10-63, 1995.

Barro, Robert J., 1973. "The control of politicians: an economic model". *Public Choice* 14: 1942.

Barro, Robert J., "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98: S103-S126, 1990.

Bobbio, Norberto, *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, "Contra a corrente no Ministério da Fazenda", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19: 5-30, 1992.

Buchanan J.M., R. Tollison y Gordon Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press, 1980.

Calmfors, Lars y Henrik Horn, "Classical Unemployment, Accommodation Policies and the Adjustment of real Wages", *The Scandinavian Journal of Economics*, 87: 234-261, 1985.

Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski, "An econometric evaluation of the impact of government spending on economic growth". Working Paper núm. 7, Chicago Center on Democracy, University of Chicago, 1994.

Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski, "Democracy, elections and accountability for economic outcomes". Documento presentado en la conferencia sobre

democracia y rendimiento de cuentas, Universidad de Nueva York, del 26 al 28 de Abril, 1996.

Coase, R.H., "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, 3: 1-44, 1960.

Cui, Zhiyuan, "Incomplete Markets and Constitutional Democracy", manuscrito, Universidad de Chicago, 1992.

Cukierman, Alex, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*, Cambridge Mass., MIT Press, 1992.

Dewatripont, M. y G. Roland, "Economic Reform and Dynamic Political Constraints". *Review of Economic Studies*, 59: 703-730, 1992.

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.

Dunn, Delmer D., y Jonh Uhr, "Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments". Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Washington D.C., del 2 al 5 de septiembre, 1993.

Elster, Jon, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

Elster, Jon, "The Impact of Constitutions on Economic Performance", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, pp. 209-226. Con comentarios de Adam Przeworski y Pranab Bardhan, 1995.

Elster, Jon, "Ulysses Revisited". Manuscrito, Columbia University, 1995.

Ferejohn, John A., "Incumbent performance and electoral control." *Public Choice*, 50: 5-25, 1986.

Findlay, Ronald, "The new political economy: Its explanatory power for the LDCs" *Economic and Politics*, 2:193-221, 1990.

Fiorina, M.P., *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.

Groves, Theodore, "The impossibility of incentive-compatible and efficient full cost allocation schemes." En Peyton Young (ed.) *Cost allocation: Methods, principles, applications*. Amsterdam: Elsevier, pp. 95-100, 1985.

Habermas, Jürgen, *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon Press, 1975.

Haggard, Stephan, "The reform of the State in Latin America." Documento presentado en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina, Río de Janeiro, 12 y 13 de junio, 1995.

Holstrom, Bengt, "Moral hazard in teams". *Bell Journal of Economics*, 13: 324-340, 1982.

Key, V.O., Jr., *The responsible Electorate*, Nueva York: Vintage, 1966.

Kiewiet, D. Roderick y Matthew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, University Chicago Press, 1991.

Kydland, Finn E., y Edward C. Prescott, "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy*, 85: 473-491, 1977.

Laffont, Jean Jacques y Jean Tirole, "The dynamics incentive contracts". *Econometrica*, 56: 115-375, 1988.

Laffont, Jean Jacques y Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, M.A. MIT Press, 1994.

Lippman, Walter, *The Public Philosophy*, Nueva York, Mentor Books, 1956.

Lowi, Theodore J., *The End of Liberalism: The second republic of the United States*, Nueva York, W.W. Norton, 1979.

McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science*, 28: 165-179, 1984.

Manin, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, "Democracy and Accountability". Documento presentado en la conferencia sobre Democracia y Rendimiento de Cuentas, Universidad de Nueva York, del 26 al 28 de abril, 1996.

Martins, Luciano, "Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral". ENAP, 9-39, 1996.

Miller, Gary J., *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Moe, Terry M., "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics and Organization*, 6: 213-253, 1990.

Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press, 1971.

O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy" East South System Transformations, *Working Paper Núm. 21*, Universidad de Chicago, 1991.

Paldam, Martin, "How robust is the vote function?: A study of seventeen nations over four decades." En Helmuth Northop, Michael S. Lewis-Beck y Jean-Dominique Lafay (eds.) *Economics and Politics: The Calculus of Support*, pp. 9-31, Ann Arbor University of Michigan Press, 1991.

Pasquino Gianfranco, "Shapping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective." *Working Paper núm. 62*. Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1994.

Posner, Richard A., "The Constitution as an Economic Document." *The George Washington Law Review*, 56: 4-38, 1987.

Presidency of the Republic, 1995, "Master Plan of Reform of the State Apparatus", Brasilia.

Prud'homme, Remy, "The Dangers of Decentralization." *The World Bank Research Observer* 10: 201-220. con comentarios de Charles F. Mathis, J. y David A. Sewell, 1995.