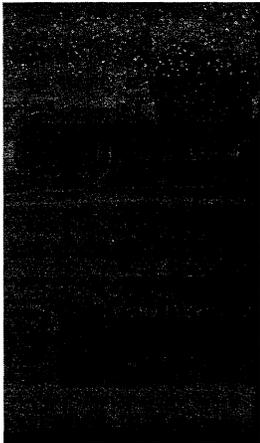


CAPÍTULO 6

Teoría económica de la política



La monarquía es como un elegante bergantín, navega perfectamente hasta que algún torpe capitán lo estrella contra las rocas; la democracia, en cambio, es como una balsa. Nunca se hunde pero, maldita sea, siempre tienes los pies mojados.

FISHER AMES

EL tratamiento que dan los manuales a los fallos de mercado y sus soluciones tiende a transmitir una visión bastante optimista del sector público. Introduciendo un impuesto aquí y un gasto público allá el gobierno corrige fácilmente todas las imperfecciones del mercado, y logra al mismo tiempo la distribución de la renta deseada desde un punto de vista ético. Este panorama contrasta con la amplia insatisfacción de la ciudadanía con respecto al funcionamiento de los gobiernos. Por ejemplo, las encuestas de opinión pública muestran constantemente que el porcentaje de personas que tienen una gran confianza en el Congreso está por debajo del 40 por 100. Probablemente, el humorista P. J. O'Rourke resumió este sentimiento al afirmar que “dar dinero y poder al gobierno es como ofrecer whiskey y las llaves del coche a los adolescentes”.

Es posible que todas estas quejas sean gratuitas. Por definición, en democracia tenemos el gobierno que elegimos. Sin embargo, cabe la posibilidad de que incluso los gobiernos democráticamente elegidos tengan dificultades, por su propia naturaleza, a la hora de responder a los intereses nacionales. En este capítulo se utilizarán los principios económicos para analizar el proceso político de toma de decisiones, adentrándonos en el campo de la denominada **teoría económica de la política**.¹ Los modelos de esta teoría presuponen que las personas consideran al sector público como un instrumento para hacer máximos sus propios intereses. Es importante hacer dos consideraciones en relación con este supuesto:

- El egoísmo no produce necesariamente resultados ineficientes. Como tuvimos la oportunidad de estudiar en el Capítulo 3, bajo ciertas condiciones el mercado encauza los intereses individuales hacia el servicio a un fin social. La cuestión es determinar qué mecanismo, si es que existe, desempeña este papel en el “mercado político”.

1 (N. del T.) Entre los temas que se analizan en este capítulo cabría distinguir los más cercanos al estudio de las reglas de transformación de preferencias individuales en decisiones colectivas (democracia directa), correspondientes al campo de la Teoría de la Elección Social (*Social Choice*), de los que analizan el comportamiento específico de los agentes individuales en el ámbito del sector público (democracia representativa), más propiamente integrados en la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice*). En todo caso, la interrelación existente entre ambos campos de estudio justifica su tratamiento conjunto bajo un único epígrafe dedicado al análisis de la Teoría Económica de la Política.

- Aunque el supuesto de maximización puede no ser totalmente acertado, al igual que ocurre en otros entornos más convencionales en los que se utiliza nos proporciona un punto de partida adecuado para el análisis.

Comenzaremos estudiando las democracias directas y su capacidad para traducir las preferencias de sus componentes en pautas de acción colectiva. A continuación, pasaremos a analizar las complicaciones que surgen cuando las decisiones no las toman directamente las personas, sino sus representantes por elección.

Democracia directa

Las sociedades democráticas utilizan diversos procedimientos para tomar decisiones en materia de gasto público. Esta sección analiza algunos de estos mecanismos.

Reglas basadas en la unanimidad

En el Capítulo 4 observamos cómo el problema del usuario que no paga puede producir una situación paradójica: a causa del egoísmo de la gente, no se alcanza la provisión suficiente de un bien público, incluso aunque todas y cada una de las personas pudiesen salir beneficiadas si fuese provisto en una cantidad eficiente. Este hecho sugiere que, en principio, si se realizase una votación para decidir si se provee la cantidad eficiente del bien, existiría un consenso unánime a favor de la iniciativa siempre que el sistema fiscal fuera adecuado para financiarlo. A principios del siglo XX, Lindahl (1919) diseñó un procedimiento para obtener acuerdos unánimes.

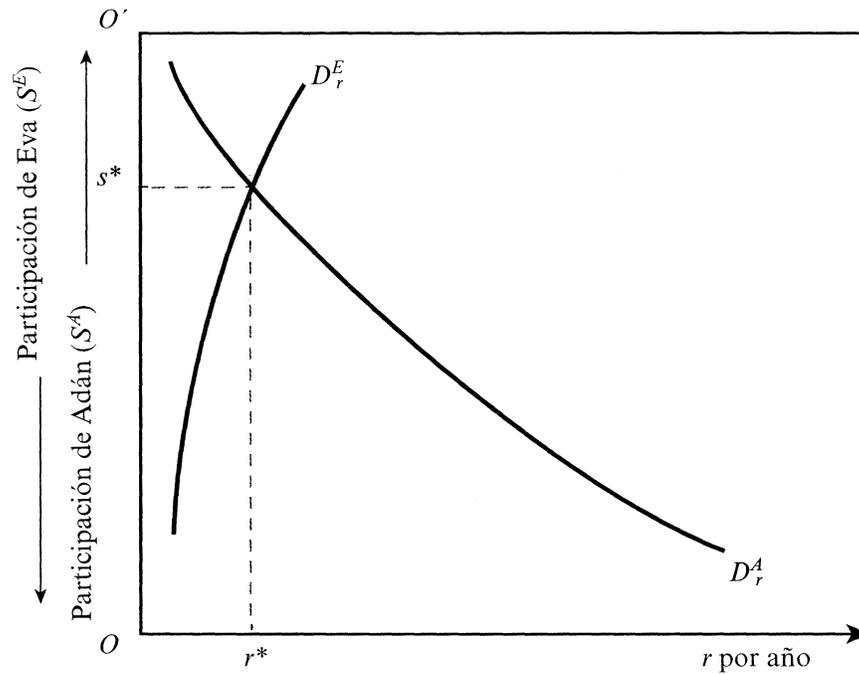
Para entender la propuesta de Lindahl, consideremos de nuevo una situación en la que hay dos personas, Adán y Eva, y un bien público, cohetes para hacer fuegos artificiales (c). Supongamos que a Adán se le dice que su cuota de participación en el coste de provisión de los cohetes será del 30 por 100. En tal caso, si el precio de mercado de cada cohete es P_c , el precio unitario de este bien para Adán es $0,3 P_c$. Considerando como dados este precio, los precios de los demás bienes, sus preferencias y su renta, Adán determinará la cantidad de cohetes que desea consumir. En términos generales, si denominamos S^A a la cuota de participación de Adán en el coste de provisión de cohetes, cada valor que adopte S^A se corresponderá con una cierta cantidad de cohetes demandada por Adán. A medida que aumente su participación en los impuestos, haciendo que los cohetes le resulten más caros, su demanda disminuirá.

En el Gráfico 6.1, el eje horizontal mide la cantidad de cohetes. La participación tributaria de Adán viene reflejada por la distancia vertical desde el punto O . La curva D_c^A muestra la disminución de la cantidad de cohetes demandada por Adán a medida que aumenta su participación tributaria.

De igual forma, S^E representa la cuota de participación de Eva en el coste de los cohetes (por definición, $S^A + S^E = 1$). Cuando S^E aumenta, la cantidad demandada por Eva disminuye. En el Gráfico 6.1, la participación tributaria de Eva aumenta a medida que nos desplazamos hacia abajo a lo largo del eje vertical, partiendo de O' (siendo, en consecuencia, la distancia OO' igual a uno). Su curva de demanda viene representada por D_c^E , cuya pendiente positiva refleja cómo los desplazamientos ascendentes a lo largo de la misma conllevan una rebaja en el precio que soporta.

La similitud existente entre el papel de las participaciones tributarias en el modelo de Lindahl y los precios en la teoría normal de la demanda es obvia. Sin embargo, existe una diferencia importante. En este caso no todas las personas se enfrentan al mismo precio, sino que cada una soporta un precio personalizado por unidad de

GRÁFICO 6.1.
Modelo de Lindahl



bien público, el cual depende de su participación tributaria. A estas participaciones tributarias se las denomina **precios Lindahl**.

En equilibrio existirá un conjunto de precios Lindahl para los cuales todas las personas voten por la misma cantidad de bien público. En el Gráfico 6.1, el equilibrio se alcanza cuando la participación tributaria de Adán es OS^* y la de Eva es $O'S^*$. Para esos precios Lindahl, ambas partes coinciden en que se debería proveer una cantidad c^* de cohetes.

Viabilidad de las reglas de unanimidad. El modelo de Lindahl muestra las participaciones tributarias y el nivel de provisión del bien público que serían aceptados por todas las personas implicadas. La gran pregunta es cómo alcanzar este equilibrio. Imaginemos que un subastador anuncia una combinación inicial cualquiera de participaciones tributarias. De acuerdo con sus respectivas demandas, Adán y Eva votan por el número de cohetes que prefieren. Si no se alcanza un acuerdo unánime, el subastador anuncia una nueva combinación de participaciones tributarias. El proceso continúa hasta que Adán y Eva coinciden en la cantidad de cohetes demandada (c^* en el Gráfico 6.1). De esta forma, la determinación de la cantidad de un bien público que se debe proveer sería bastante similar al mecanismo de mercado. Y, como en los resultados del mercado, puede probarse que la asignación resultante es eficiente en el sentido de Pareto².

Como método práctico de provisión de bienes públicos, el procedimiento de Lindahl se enfrenta principalmente a dos problemas. En primer lugar, supone que la gente vota de forma sincera. Si Adán puede adivinar la cantidad máxima que Eva estaría dispuesta a gastarse en cohetes antes de decidir que precinde de ellos, podría intentar forzarla a colocarse en esa situación. Eva tiene incentivos a comportarse del mismo

² Para simplificar supongamos que $P_c = 1$. Eva fijaría $S^E P_c = RMS_{cm}^{Eva}$, y Adán $S^A P_c = RMS_{cm}^{Adán}$. Con lo cual, $RMS_{cm}^{Eva} + RMS_{cm}^{Adán} = S^E P_c + S^A P_c = P_c (S^E + S^A) = P_c$. Además sabemos que P_c representa la RMT_{cm} con lo que resulta $RMS_{cm}^{Eva} + RMS_{cm}^{Adán} = RMT_{cm}$ que es la condición necesaria para la eficiencia en términos de Pareto recogida en la Ecuación (4.2).

Cuadro 6.1. Preferencias que llevan a un equilibrio

Elección	Votantes		
	Cosmo	Elaine	George
Primera	A	C	B
Segunda	B	B	C
Tercera	C	A	A

modo. De esta forma, el comportamiento estratégico puede impedir que Adán y Eva alcancen el equilibrio de Lindahl.

En segundo lugar, podría llevar mucho tiempo determinar las participaciones tributarias que permitieran el consenso. En este ejemplo, sólo consideramos dos agentes. En situaciones reales de mayor importancia, es muy probable que estuvieran implicadas muchas más personas. Poner a todas de acuerdo conlleva costes muy elevados de toma de decisiones. De hecho, aunque las reglas de unanimidad garantizan que no se “explotará” a nadie, a menudo llevan a situaciones de bloqueo en las que no se toma *ninguna decisión*. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC), que establece reglas de coordinación del comercio entre los 144 países que la integran, opera bajo las reglas de unanimidad. Un periodista que cubría una reunión de la OMC mencionaba una vez que lo único sorprendente que podría ocurrir es “que alcanzasen un acuerdo en algo” (Kahn, 2001, p. A3).

Reglas de votación mayoritaria

La unanimidad es claramente difícil de conseguir. En consecuencia, puede ser deseable utilizar sistemas de votación que no requieran la unanimidad. Con una **regla de votación mayoritaria**, se requiere que la mitad más uno de quienes votan esté a favor de una medida para que ésta sea aprobada.

Aunque los mecanismos de votación mayoritaria nos resultan familiares, es útil revisar su funcionamiento de forma cuidadosa. Considere una comunidad formada por tres votantes, Cosmo, Elaine y George, que tienen que elegir entre tres niveles de provisión de misiles, A, B, y C. El nivel A es el pequeño, el B intermedio y el C grande. Sus preferencias están representadas en el Cuadro 6.1. Cada columna muestra cómo ordenan las opciones. Por ejemplo, Elaine elegiría el nivel C frente a todos los demás, pero si tuviese que elegir entre B y A, preferiría B.

Supongamos que se celebra una elección sobre las opciones A y B. Cosmo votaría a favor de A mientras que Elaine y George votarían a favor de la opción B. Por tanto, B ganaría por dos votos frente a uno. De igual forma, si se celebra una elección entre B y C, B ganaría por dos a uno. El nivel B gana las elecciones frente a cualquier otra alternativa, y por ello es la opción seleccionada por la regla mayoritaria. Adviértase que la selección de B es independiente del orden en que se celebren las votaciones.

Las reglas de decisión mayoritarias no siempre proporcionan resultados tan claros. Imaginemos que las preferencias por los distintos niveles de provisión de misiles son como las que aparecen representadas en el Cuadro 6.2. Consideremos, de nuevo, toda la serie de votaciones dos a dos para determinar el nivel de provisión preferido. En la elección entre A y B, A ganaría por dos votos a uno. Si se celebra una votación entre B y C,

Cuadro 6.2. Preferencias que provocan ciclicidad

Elección	Votantes		
	Cosmo	Elaine	George
Primera	A	C	B
Segunda	B	A	C
Tercera	C	B	A

B ganaría por dos a uno. Finalmente, en la elección entre A y C, C ganaría por el mismo margen. Este resultado es desconcertante. La primera elección sugiere que A es preferido a B; la segunda que B es preferido a C. Las nociones básicas de consistencia sugieren que A debería ser preferido a C. Pero en la tercera elección sucede justo lo contrario. Aunque las preferencias de cada uno de los votantes individuales son consistentes, las de la comunidad no lo son. A este fenómeno se le denomina la **paradoja del voto**.

Además, cuando se dan las preferencias recogidas en el Cuadro 6.2, el resultado final dependerá de forma decisiva del orden en que se realicen las votaciones. Si la primera elección enfrenta a las propuestas A y B, y la opción vencedora, A, se mide frente a C, entonces será C la opción ganadora. En cambio, si la primera elección enfrenta a B contra C y la alternativa ganadora, B, concurre junto a A, será esta última opción la elegida. Bajo tales circunstancias, la capacidad para controlar el orden de votación —el orden del día— confiere un gran poder. La **manipulación del orden del día** es el proceso de organización del orden de las votaciones para asegurar un resultado favorable.

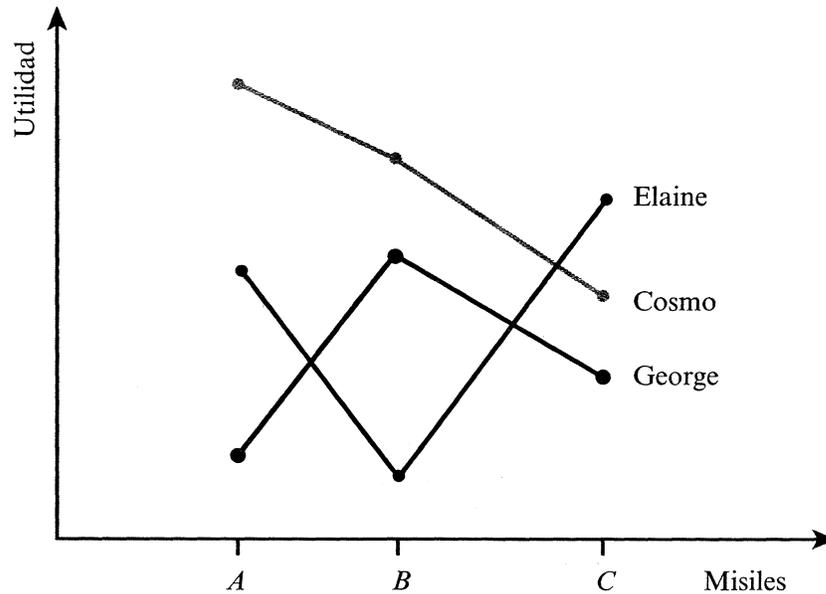
Un problema relacionado con el anterior es que la votación de las alternativas dos a dos puede continuar indefinidamente sin que se pueda alcanzar una decisión. Tras la elección entre A y B, A gana. Si C reta a A, C vence. Si B desafía a C, B gana. Este proceso puede repetirse continuamente dando lugar al fenómeno denominado **ciclicidad**. Un buen ejemplo histórico de ciclicidad nos lo proporciona la decimoséptima Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, que establece la elección directa de los senadores de los Estados Unidos. Su aprobación “fue retrasada durante diez años a causa de las maniobras parlamentarias derivadas de la ciclicidad en el voto entre el *status quo* (el nombramiento de los senadores por los parlamentos estatales) y dos versiones de la enmienda” (Blair y Pollak, 1983, pág. 88).

Claramente, la votación mayoritaria no tiene por qué provocar tales problemas. Después de todo, las elecciones asociadas a las preferencias recogidas en el Cuadro 6.1 se desarrollaron sin ninguna dificultad. Entonces, ¿a qué se debe la diferencia entre los dos casos contemplados? La respuesta se encuentra en la estructura de las preferencias individuales en relación con los distintos niveles de provisión de misiles. Prestemos atención, de nuevo, a las preferencias recogidas en el Cuadro 6.2. Dado que Cosmo prefiere la opción A a la B, y la B a la C, se deduce que A proporciona más utilidad a Cosmo que B e, igualmente, B más utilidad que C. En el Gráfico 6.2 aparece representada esta relación, junto a las correspondientes a Elaine y George, mediante un gráfico de líneas.

Diremos que existe un **máximo relativo** en un punto de la representación de las preferencias de una persona (lo que gráficamente parecería como un “pico”) cuando todos

GRÁFICO 6.2.

Representación de las preferencias del Cuadro 6.2.



los puntos próximos³ estén por debajo de él.⁴ Una votante tendrá **preferencias unimodales** o de máximo único⁵ cuando a medida que se aleje de la alternativa que le proporciona más utilidad hacia cualquiera de las otras su utilidad disminuya de forma continua. Tendrá **preferencias bimodales** si a medida que se aleje de su opción más preferida su utilidad descende, pero, posteriormente, vuelve a crecer. En este sentido, Cosmo y George presentan un único máximo relativo, en A y B, respectivamente, y Elaine tiene dos máximos relativos, en A y en C. Dado que con las preferencias recogidas en el Cuadro 6.1 no se producía la paradoja del voto y que, en ese caso, todos los votantes tenían preferencias unimodales, se deduce que las preferencias de Elaine son las que provocan la paradoja del voto. Si Elaine tuviera *cualquier* conjunto de preferencias unimodal, la votación mayoritaria llevaría a resultados consistentes. En general, podemos decir que si las preferencias de todos los votantes son unimodales no se produce la paradoja del voto.

Si las preferencias multimodales pueden arrojar fuertes dudas sobre la validez de la regla de votación mayoritaria, es importante conocer con qué probabilidad pueden aparecer en la práctica. Consideremos, de nuevo, el caso de Elaine en el Cuadro 6.2, cuyas preferencias presentaban dos máximos relativos. Prefiere un gasto en misiles muy elevado o muy reducido, frente a un gasto medio. Aunque tales preferencias no son necesariamente irracionales, al menos parecen algo peculiares. Quizá Elaine crea que un número moderado de misiles proporciona una protección real prácticamente nula, por lo que a no ser que el gasto sea elevado, igualmente podría estar próximo a cero.

Consideremos, en cambio, que en vez de misiles, el electorado esté eligiendo entre distintos niveles de gasto para la realización de un parque público (un bien para el que hay sustitutivos privados). Supongamos que si el gasto en el parque es medio o bajo, un votante, Jerry, se haría socio de un club de campo privado, mientras que

³ (N. del T.) Al referirnos a los puntos próximos estamos haciendo alusión únicamente a los que se encuentren inmediatamente a su izquierda y/o su derecha, lo que permite utilizar el calificativo de *máximo relativo*, no absoluto.

⁴ Para este análisis, el nivel absoluto de utilidad asociado a cada alternativa es irrelevante. El resultado de la elección se mantiene siempre que no varíe la distribución de máximos relativos, independientemente de los cambios que se puedan producir en las distancias verticales.

⁵ (N. del T.) Es posible establecer un paralelismo entre el concepto estadístico de *moda* y el de *máximo relativo*.

Cuadro 7.3. Niveles de gasto preferidos para la celebración de la fiesta

<i>Votante</i>	<i>Gasto</i>
Donald	5 \$
Daisy	100
Juanito	150
Jorgito	160
Jaimito	700

utilizaría el parque público en caso de que el gasto dedicado al mismo fuese elevado. Si la presión fiscal soportada por Jerry aumenta con el gasto dedicado al parque, éste preferirá un parque pequeño a uno de dimensión media: dado que ninguna de las opciones le satisface, opta por la que tenga un menor coste fiscal. Sin embargo, Jerry podría preferir el parque público asociado a un nivel de gasto elevado sobre todas las demás opciones (tal decisión dependería en parte de la comparación entre su coste fiscal y la cuota de socio del club de campo). En resumen, es posible que Jerry prefiera el parque pequeño o el grande al mediano. En consecuencia, cuando existen sustitutivos privados para un bien provisto de forma pública, es fácil que aparezcan preferencias multimodales como la correspondiente a Elaine en el Gráfico 6.2.

Además, cuando los temas sobre los que se vota no tienen una única dimensión, existe una gran probabilidad de que aparezcan preferencias multimodales.⁶ Sea el caso de una comunidad que está intentando decidir cómo utilizar un edificio vacío. La opción A es la instalación de una clínica en la que se practiquen abortos, la B es una librería para adultos y la alternativa C es una oficina de reclutamiento del Ejército. A diferencia de la elección entre diferentes niveles de gasto en misiles, en este caso las alternativas no implican mayores o menores cantidades de una sola característica, por lo que es fácil imaginar que surjan preferencias multimodales.

El teorema del votante mediano. Retomemos ahora el caso simple en el que todas las alternativas consideradas representan cuantías mayores o menores de una sola característica. Las personas ordenan sus opciones basándose en esta característica. Un ejemplo es el de la decisión sobre el nivel de provisión de un bien público. Definimos al votante mediano como aquel cuyas preferencias se encuentran en la mediana del conjunto de las preferencias de todos los votantes; la mitad de la gente desearía una cantidad mayor a la preferida por el votante mediano y la otra mitad una cantidad menor. El teorema del votante mediano establece que, siempre que todas las preferencias sean unimodales, el resultado de la votación mayoritaria reflejará las preferencias del votante mediano (cuando el número de votantes sea par, podría producirse un empate entre los dos votantes medianos, que debería romperse mediante otros procedimientos).

Para demostrar el teorema del votante mediano, consideremos un caso con cinco votantes: Donald, Daisy, Juanito, Jorgito y Jaimito. Supongamos que tienen que decidir cuánto dinero dedicar a la celebración de una fiesta juntos, y que cada uno de ellos tiene preferencias unimodales en relación con la dimensión de la fiesta. El nivel de gasto preferido por cada votante se encuentra recogido en el Cuadro 7.3. *Dado que las prefe-*

⁶ Atkinson y Stiglitz (1980, pág. 306) explican el proceso de generalización de la noción de máximo relativo en un entorno multidimensional.

rencias son unimodales, cuanto más cercano esté un nivel de gasto al nivel óptimo de cada votante, mayor será su preferencia por tal opción. Así, todos los votantes estarían a favor de un aumento desde un nivel de gasto nulo hasta un nivel de cinco dólares. Un desplazamiento desde los cinco dólares hasta cien lo aprobarían Daisy, Juanito, Jorgito y Jaimito, y desde cien a ciento cincuenta Juanito, Jorgito y Jaimito. Sin embargo, todo aumento por encima de los ciento cincuenta dólares sería bloqueado al menos por tres votantes: Donald, Daisy y Juanito. En consecuencia, la mayoría vota a favor de un nivel de gasto de ciento cincuenta dólares, que es la cuantía óptima para Juanito, el votante mediano. La elección refleja exactamente las preferencias del votante mediano.

En resumen, cuando todas las preferencias son unimodales, la regla de votación mayoritaria proporciona un resultado estable, y la opción elegida refleja las preferencias del votante mediano. Sin embargo, cuando no todas las preferencias del electorado son unidimensionales, *puede* producirse la paradoja del voto.⁷ Dado que en muchas situaciones reales puede darse la existencia de preferencias multimodales, no podemos confiar en la votación mayoritaria como mecanismo de adopción de elecciones colectivas consistentes. Por otra parte, como comentaremos resumidamente, incluso cuando la votación mayoritaria proporciona resultados consistentes, puede que no sea eficiente en el sentido de que los beneficios globales superen a los costes.

El intercambio de votos o *logrolling*

Un posible problema de la regla simple de votación mayoritaria es que no permite que las personas muestren la intensidad de sus preferencias en relación con las distintas alternativas. Que alguien prefiera la opción A frente a la B por un escaso margen o que tenga una enorme preferencia por A no tiene ninguna influencia sobre el resultado. Los mecanismos de **intercambio de votos** permiten comerciar con dichos votos y, por tanto, dejar constancia de la intensidad de las preferencias en cada materia. Supongamos que dos votantes, Smith y Jones, prefieren no adquirir más misiles, si bien sus preferencias no son muy intensas. Brown, por el contrario, tiene muy claro que desea un mayor gasto en misiles. Con un mecanismo de intercambio de votos, Brown puede ser capaz de convencer a Jones para votar a favor de un incremento en el gasto militar si, a cambio, le promete votar a favor de la construcción de una nueva carretera que conduzca a la fábrica de Jones.

El comercio de votos es un tema controvertido. Sus defensores argumentan que favorece la provisión eficiente de bienes públicos, de igual forma que el comercio de mercancías lleva a una provisión eficiente de bienes privados. Al mismo tiempo, enfatizan su potencial para favorecer la revelación de la intensidad de las preferencias y alcanzar un equilibrio estable. Además, señalan que los compromisos implícitos en el intercambio de votos son necesarios para el funcionamiento del sistema democrático. Como ha señalado el sociólogo James Q. Wilson (2000) “Los intercambios de votos (...) resultan esenciales para encontrar una manera de equilibrar intereses en conflicto, defendidos por representantes que se deben poco o nada entre sí. Los intercambios de votos son una forma de conseguir lo que la fuerza y la palabra no son capaces de alcanzar”.

Un ejemplo numérico puede ayudarnos a ilustrar estas ventajas. Consideremos que una comunidad se plantea tres posibles proyectos a realizar: un hospital, una biblioteca y una piscina. Esta comunidad está formada por tres votantes, Melania, Rhett y Escarlata. El Cuadro 6.4 nos muestra los beneficios que obtendrían con cada proyecto. (El signo menos indica una pérdida neta, esto es, que los costes superan a los beneficios.)

⁷ La presencia de uno o más votantes con preferencias multimodales no lleva necesariamente a la paradoja del voto. Dependerá del número de votantes y de la estructura de sus preferencias. Véase la pregunta 1 al final de este capítulo.

Cuadro 7.4. El intercambio de votos puede aumentar el bienestar

Proyecto	Votantes			Beneficios netos totales
	Melania	Rhett	Escarlata	
Hospital	200	- 50	- 55	95
Biblioteca	- 40	150	- 30	80
Piscina	- 120	- 60	400	220

Un primer aspecto que se puede destacar es que el beneficio neto total de cada proyecto es positivo. Con lo que, por definición, la comunidad de forma global saldría beneficiada si todos y cada uno de los proyectos fueran aprobados.⁸ Pero, ¿qué ocurre si se votan los proyectos *de forma individualizada*? Melania vota a favor del hospital porque su beneficio neto es positivo, pero Rhett y Escarlata votan en contra, ya que para ellos supondría una pérdida. En consecuencia, la opción de construir un hospital pierde la votación. De igual forma, tanto la biblioteca como la piscina resultan derrotadas.

El intercambio, de votos puede poner remedio a esta situación. Supongamos que Melania accede a votar a favor de la biblioteca si Rhett consiente en votar a favor del hospital. Melania obtendría un beneficio neto de 160 (= 200 – 40) gracias al acuerdo. Rhett también saldría beneficiado, obteniendo un beneficio de 100 (= 150 – 50). Por consiguiente, firmarían el acuerdo y tanto el hospital como la biblioteca serían aprobados. De igual forma, Melania y Escarlata pueden llegar a un acuerdo por el que Melania da su apoyo a la piscina a cambio del voto de Escarlata a favor del hospital. Así, el intercambio de votos permite que sean aprobados los tres proyectos, un resultado deseable en términos de eficiencia.

Por su parte, quienes se oponen al mecanismo de intercambio de votos ponen el énfasis en que, probablemente, éste puede dar como resultado la consecución de beneficios individuales insuficientes para compensar las pérdidas globales. Por ejemplo, en el marco de la lucha contra el terrorismo, el Departamento de Seguridad en el Transporte estadounidense se vió obligado a gastar —cientos de millones de dólares para proporcionar a los aeropuertos una máquina de detección de explosivos que se estropea con gran frecuencia y precisa de reparaciones muy caras— (Power, 2003, p. A9). ¿Por qué? La principal razón es que se fabricaba en el distrito del presidente del Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, cuyo voto era importante para los proyectos favoritos de otros miembros del Congreso.

En el Cuadro 6.5 se presenta un caso en el que el intercambio de votos produce este tipo de resultados no deseables. Supongamos que mantenemos los mismos votantes y alternativas que en el ejemplo anterior, si bien ahora los beneficios netos son diferentes. Todos los proyectos presentan un beneficio neto negativo. Por tanto, todos ellos deberían ser rechazados, tal y como sucedería si fueran votados de forma independiente.

Sin embargo, mediante el intercambio de votos, podrían resultar aprobados algunos o todos estos proyectos ineficientes. Supongamos que Melania ofrece su apoyo a

⁸ Suponemos la ausencia de externalidades así como de cualquier otra consideración que pudiera hacer que los costes y beneficios privados fueran diferentes de sus equivalentes sociales.

Cuadro 6.5. El intercambio de votos también puede disminuir el bienestar

<i>Proyecto</i>	<i>Votantes</i>			<i>Beneficios netos totales</i>
	<i>Melania</i>	<i>Rhett</i>	<i>Escarlata</i>	
Hospital	200	- 110	- 105	-15
Biblioteca	- 40	150	- 120	-10
Piscina	- 270	- 140	400	-10

la biblioteca a cambio del voto de Rhett a favor del hospital. El acuerdo se llevaría a cabo ya que ambos salen beneficiados: Melania obtiene 160 (= 200 – 40) y Rhett 40 (= 150 – 110). El apoyo de Melania y Rhett es suficiente para sacar adelante ambos proyectos. De igual forma, Rhett y Escarlata podrían intercambiarse apoyos de forma que tanto la piscina como la biblioteca fueran aprobadas.

Para entender la razón de estos resultados, consideremos la negociación entre Melania y Rhett en relación con la construcción de un hospital y una biblioteca. Adviértase que en ambos proyectos Escarlata saldría perjudicada. Este caso muestra cómo con el intercambio de votos puede formarse una coalición mayoritaria de electores en favor de proyectos por los que se encuentren interesados, pero cuyo costes recaigan fundamentalmente sobre los grupos minoritarios. Por tanto, aunque para los miembros de la coalición mayoritaria los beneficios de los proyectos superen a los costes, no existe beneficio neto para el conjunto de la sociedad. En conclusión, podemos afirmar que aunque el intercambio de votos puede, en algunas ocasiones, mejorar los resultados obtenidos mediante la regla de votación mayoritaria simple, en otras el resultado puede ser el contrario.

El Teorema de Imposibilidad de Arrow

Hemos mostrado que ni la regla de votación mayoritaria simple ni el intercambio de votos tienen propiedades completamente deseables. Existen muchos otros mecanismos de votación, pero se ha demostrado que todos ellos presentan defectos.⁹ Por ello, es importante preguntarse si existe algún método éticamente aceptable para la traducción de las preferencias individuales en preferencias colectivas que esté libre de defectos. La respuesta dependerá de lo que cada uno entienda por éticamente aceptable. El premio Nobel Kenneth Arrow (1951) propuso que, en una sociedad democrática, una regla de toma de decisiones colectivas debería satisfacer las siguientes condiciones:¹⁰

⁹ Entre ellos, la votación por puntos (cada persona dispone de un cierto número fijo de puntos para asignarlos entre las distintas alternativas), la votación por mayoría relativa (la alternativa que recibe el mayor número de votos resulta elegida), la cuenta de Borda (cada votante ordena todas las alternativas y se suman las valoraciones ordinales para cada opción, a fin de determinar la vencedora), el mecanismo electoral de Condorcet (la alternativa que derrota a todas las demás en votaciones dos a dos resulta elegida) y la votación exhaustiva (eliminando repetidamente la alternativa situada en último lugar por el mayor número de votantes, hasta que solamente quede una propuesta). Para profundizar en el tema puede consultarse Levin y Nalebuff (1995).

¹⁰ Los requisitos de Arrow se han establecido de diversas maneras según los autores. Nosotros seguimos el tratamiento dado por Blair y Pollak (1983).

1. Permitir la toma de decisiones sean cuales sean las preferencias del electorado. Así, por ejemplo, el mecanismo no debe derrumbarse si algunas de las personas tienen preferencias multimodales.
2. Poder ordenar todos los resultados posibles.
3. Responder a las preferencias de la gente. En concreto, si todas las personas prefieren A a B, entonces la ordenación social resultante también debe preferir la opción A frente a la B.
4. Ser consistente (transitiva), en el sentido que si A es preferida a B y B es preferida a C, entonces A sea preferida a C.¹¹
5. La ordenación social de A y B debe depender exclusivamente de la ordenación que las personas realicen de las alternativas A y B. Así, por ejemplo, el orden de preferencias colectivo entre el gasto en defensa y la ayuda exterior no debe depender de la ordenación que se realicen entre cualquiera de ambas opciones y la investigación de medios para combatir el SIDA. A esta condición se le suele denominar **independencia de alternativas irrelevantes**.
6. No admitir la dictadura. Las preferencias sociales no deben reflejar las preferencias de una única persona

En conjunto, estos criterios parecen bastante razonables. Básicamente, postulan que el mecanismo de elección social debería ser lógico y respetar las preferencias individuales. Desafortunadamente, la desconcertante conclusión del análisis desarrollado por Arrow es que, en general, es *imposible* encontrar una regla que satisfaga todas estas condiciones.¹² No se puede confiar en que una sociedad democrática sea capaz de tomar decisiones consistentes.

Este resultado, denominado en ocasiones Teorema de Imposibilidad de Arrow, arroja dudas sobre la capacidad misma de las democracias para funcionar. Como es natural, este teorema ha generado un enorme debate, gran parte del cual se ha centrado en analizar si otro conjunto de condiciones diferente podría permitir la elaboración de una regla de elección social. Los resultados muestran que, eliminando una condición cualquiera de las seis, puede construirse una regla de elección social que satisface las otras cinco. Pero el que sea o no admisible prescindir de alguna de las condiciones depende de la visión particular que cada uno tenga en relación con la validez ética de las mismas.

El teorema de Arrow no afirma que *necesariamente* sea imposible encontrar una regla de decisión consistente. El teorema sólo dice que no puede garantizarse que la sociedad sea capaz de lograrlo. Para ciertas estructuras de preferencias individuales, no surge ningún problema. Un ejemplo obvio se da cuando todo el mundo tiene preferencias idénticas. Hay quien ha sugerido que el significado real del teorema de Arrow es que muestra la necesidad de que exista un alto grado de uniformidad en las preferencias para que una democracia funcione. A continuación, argumentan que muchas de las instituciones tienen el objetivo manifiesto de moldear las preferencias de la gente para asegurarse de que surja tal uniformidad. Como ejemplo apuntan la educación pública obligatoria. Esta

¹¹ Para ser más precisos, en este contexto *preferido a* significa *mejor o igual que*.

¹² La prueba requiere la utilización de un aparato matemático bastante complicado. El procedimiento de prueba se basa en mostrar que si se imponen las seis condiciones, pueden surgir fenómenos similares a la paradoja del voto.

observación es consistente con el punto de vista del estadista británico Benjamin Disraeli: “Siempre que existe lo que se denomina un estado paternalista, existe educación estatal. Se ha descubierto que la mejor manera de asegurar la obediencia implícita es que la tiranía empiece en la guardería”. Lott (1999) analizó la estructura del gasto en educación en diferentes países, y encontró un resultado de espíritu similar a la frase de Disraeli: los gobiernos totalitarios muestran, en igualdad de otras circunstancias, una tendencia a realizar mayores inversiones en educación.

Un punto de vista muy diferente afirma que el teorema de Arrow en realidad no tiene mucho que decir en relación con la viabilidad de los procesos democráticos. Otro premio Nobel, James Buchanan (1960), cree que las inconsistencias de la regla de votación mayoritaria tienen aspectos beneficiosos:

La votación mayoritaria resulta aceptable en una sociedad libre precisamente porque permite la alternancia entre las distintas opciones, cuando es imposible alcanzar un cierto grado de unanimidad en relación con ninguna de ellas... Sirve para asegurarnos que las opciones en competencia puedan adoptarse experimentalmente y de forma provisional, probarse y ser reemplazadas por nuevas alternativas de compromiso aprobadas por un grupo mayoritario de composición continuamente cambiante. En esto consiste el proceso democrático de elección (pág. 83).

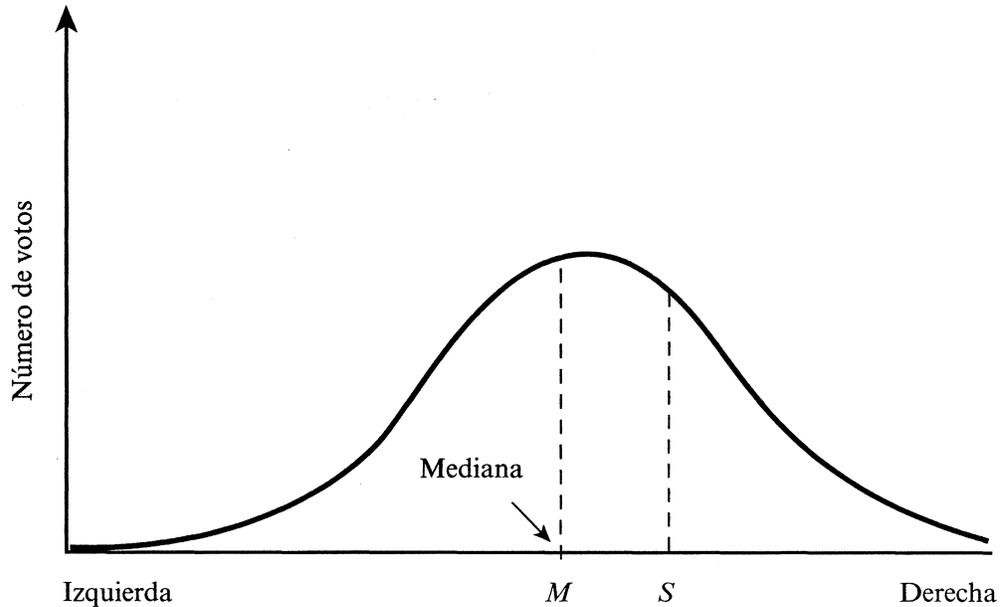
Otra importante cuestión que suscita el teorema de Arrow se refiere a la utilización de funciones de bienestar social. Recuérdese que en el Capítulo 3 definíamos la función de bienestar social como una regla que evalúa la deseabilidad social de las distintas combinaciones de utilidades individuales. En una sociedad democrática, la función de bienestar social debe ser objeto de elección colectiva. Sin embargo, el teorema de Arrow afirma que es posible que tal decisión no sea viable, con lo que no podemos dar por supuesto que realmente exista una función de bienestar social. Pero, si no existe, ¿cómo puede utilizarse en el análisis económico para ordenar las distintas alternativas? Por esta razón, algunos economistas han rechazado la utilización de dichas funciones, argumentando que son una forma de introducir juicios de valor y no un medio para representar las preferencias “sociales”. En tal caso, la función de bienestar social no serviría para determinar la asignación correcta de los recursos. Sin embargo, la mayoría cree que dicha función es una herramienta importante. Puede que no nos proporcione “la” respuesta, pero puede utilizarse para estudiar las consecuencias de diferentes conjuntos de juicios de valor. Entendida de esta forma, la función de bienestar social proporciona perspectivas valiosas.

Democracia representativa

Aunque la discusión realizada hasta el momento en relación con el proceso público de toma de decisiones arroja luz sobre algunas cuestiones de importancia, se basa en una idea muy poco realista del Estado. Éste aparece reflejado como un gran ordenador que recoge las preferencias de la ciudadanía y utiliza esta información para producir decisiones sociales. El Estado no tiene intereses propios; es neutral y benevolente.

GRÁFICO 6.3.

El teorema del votante mediano



En realidad, por supuesto, la tarea de gobierno la llevan a cabo personas: políticos, jueces, funcionarios, y otros. Un modelo realista de análisis económico de la política debe estudiar los objetivos y el comportamiento de quienes gobiernan. En este epígrafe se analizan algunos de los modelos de comportamiento del sector público basados en esas motivaciones y conductas individuales. Estos modelos suponen que los agentes públicos, como cualquier otra persona, intentan hacer máximos sus propios intereses.

Los políticos elegidos en las urnas

Nuestra anterior discusión sobre la democracia directa desembocó en el teorema del votante mediano. Si las preferencias de las personas son unimodales y pueden representarse a lo largo de un solo eje o dimensión, el resultado de la votación mayoritaria refleja las preferencias del votante mediano. En realidad, las votaciones directas en materia fiscal no son frecuentes. Lo más común es que la sociedad elija representantes que tomen las decisiones en su nombre. Sin embargo, bajo ciertos supuestos, el teorema del votante mediano ayuda a comprender cómo establecen sus posiciones estos representantes.

Consideremos unas elecciones a las que se presenten dos candidaturas, Smith y Jones. Supongamos que el electorado tiene preferencias unimodales a lo largo del espectro ideológico. Cada persona emite su voto intentando hacer máxima su propia utilidad, y las candidaturas buscan hacer máximo el número de votos recibido.

¿Qué ocurre en esta situación? Downs (1957) muestra que bajo estas condiciones una candidatura política que trate de alcanzar el máximo de votos adoptará

un programa que se corresponda con las preferencias del *votante mediano* (cuyas preferencias se encuentren exactamente en la mediana de la distribución de preferencias). Para observar cómo se llega a este resultado, consideremos que los votantes ordenan todas las alternativas en función de su posición más cercana a la “izquierda” o a la “derecha”.¹³

El Grafico 6.3 muestra una hipotética distribución del electorado en función de su preferencia por las distintas posturas ideológicas. Supongamos que la candidatura de Jones adopta una posición M , en la mediana, y la de Smith elige la posición S , escorada hacia la derecha del centro. Dado que todo el electorado tiene preferencias unimodales y busca hacer máxima su utilidad, cada persona apoyará a la candidatura cuya visión se encuentre más cercana a la suya. Smith conseguirá todos los votos que se encuentran a la derecha de S , así como algunos de los que se encuentren entre S y M . Como M se encuentra en la mediana, la mitad de los votantes se encuentran a su izquierda. Jones recibirá todos esos votos y algunos de los que se encuentran a la derecha de M , lo cual le garantiza la victoria. La única forma en que Smith puede evitar la derrota es que se desplace, a su vez, a la posición M . Por tanto, a ambas candidaturas les merece la pena situarse tan próximas como sea posible a la posición del votante mediano.

Este modelo tiene dos importantes consecuencias. En primer lugar, los sistemas bipartidistas tienden a ser estables en el sentido de que ambos partidos apuestan por ganar posiciones cerca del “centro”. En cierta medida, esto constituye una buena descripción de la vida política en los Estados Unidos. Así, por ejemplo, parece que los candidatos cuya imagen está demasiado alejada del centro (Barry Goldwater en 1964 y George McGovern en 1972) no tienen éxito entre el electorado.¹⁴ En las elecciones de 2000, un periodista describía a Al Gore y George W. Bush como “dos candidatos con posiciones sorprendentemente similares en muchos temas” (Farney, 2000, p. A1). De acuerdo con el modelo del votante mediano, no hay nada de sorprendente en ello: Apartarse del centro puede ser muy peligroso para los políticos.

En segundo lugar, la sustitución de la votación directa por un sistema de democracia representativa *no tiene ningún* efecto sobre el resultado. Ambos mecanismos reproducen fielmente las preferencias del votante mediano. Con lo cual el gasto público no puede ser “excesivo”, ya que la competencia por los votos lleva a un nivel de gasto en perfecta concordancia con los deseos del votante mediano.

Sin embargo, antes de que estos resultados, en gran medida optimistas, puedan ser tomados como definitivos, debemos realizar un cuidadoso examen de varios aspectos del análisis:

Las alternativas unidimensionales. Si no todos los aspectos políticos pueden ordenarse a lo largo de un solo eje, el teorema del votante mediano es inaplicable, ya que la identidad del votante mediano dependerá de cada tema considerado. El votante mediano en relación con cuestiones feministas puede no coincidir con el

¹³ (N. del T.) *Liberal y Conservative* en el original.

¹⁴ Uno de los eslóganes de la campaña de Goldwater era “Una alternativa, no un eco”. El teorema del votante mediano ayuda a explicar el éxito de los ecos.

correspondiente a los temas vinculados a la energía nuclear. Además, como en el caso de la democracia directa, si las preferencias no son unimodales puede que no se alcance ningún equilibrio estable.

Ideología. Aunque se supone que los políticos se comportan como simples maximizadores de votos, es posible que se preocupen por algo más que ganar las elecciones. La ideología puede desempeñar un importante papel. Después de todo, en 1850 Henry Clay afirmó: “Señor, preferiría estar en lo cierto a ser presidente”.

Personalidad. El supuesto de que las decisiones del electorado dependen solamente de los programas políticos puede no ser realista. En ocasiones, los factores personales pueden ser más importantes. Por ejemplo, hay quien opina que una gran parte del atractivo del presidente Ronald Reagan residía en su personalidad paternal.

Liderazgo. En el modelo, los políticos responden pasivamente a las preferencias del electorado. Pero estas preferencias podrían estar influenciadas por los mismos políticos. En otras palabras: los políticos ejercen un liderazgo. Un caso extremo interesante de la forma en que el liderazgo político puede cambiar los resultados electorales se produce cuando las actuaciones desarrolladas afectan a la composición del electorado. Por ejemplo, una alcaldía cuyos apoyos procedan fundamentalmente de la población pobre podría desarrollar políticas que alejasen de su jurisdicción a las personas de renta alta, lo que cambiaría la identidad del votante mediano. Existe alguna evidencia de que este fenómeno se produjo en Boston durante la primera mitad del siglo veinte, y en Detroit durante la segunda (Glaeser y Shleifer, 2002a)

La decisión de voto. El análisis asume que todas las personas con derecho a voto optan por ejercerlo. Sin embargo, si las posiciones de los candidatos son muy cercanas entre sí, algunas personas podrían no votar por aburrimiento. Las personas con puntos de vista extremistas podrían no votar por desengaño con el sistema. Además, el modelo tampoco tiene en cuenta los costes de recabar la información y emitir el voto. Un votante totalmente informado consideraría la idoneidad de los programas de cada candidatura, la probabilidad de que los candidatos quieran y puedan mantener sus promesas, etc. El hecho de que estos costes pueden ser altos, junto a la percepción de que un único voto no va a influir, al fin y al cabo, en el resultado, podría llevar a la abstención a los ciudadanos menos altruistas o comprometidos. Con lo cual surge el problema del *free rider*: cada persona tiene incentivos para no votar, pero la democracia no puede funcionar a no ser que un considerable número de personas vote. Aunque a menudo nos lamentamos de las bajas tasas de participación (por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2000, sólo el 51 por 100 de la población con derecho a voto lo emitió), lo verdaderamente desconcertante podría ser por qué la tasa es tan alta. La respuesta, en parte, puede encontrarse en el éxito con el que el sistema educativo inculca la idea de que la obligación ciudadana del voto trasciende el reducido ámbito de los intereses individuales.

Los funcionarios

El siguiente grupo a considerar es el de los funcionarios o empleados públicos. Para entender el papel que desempeñan, téngase en cuenta que la legislación promulgada por los políticos es a menudo poco específica. La forma concreta en que se pone en marcha un programa está en manos de los funcionarios. Por ejemplo, la Ley de Aire Limpio (*Clean Air Act*) obligaba a que el gobierno estableciese límites legales “para proteger la salud pública con un margen adecuado de seguridad” (Epstein, 2001, p. A22). ¿Cómo se mide el estado de salud? ¿Qué criterios científicos deben seguirse para determinar el “margen adecuado de seguridad”? La ley no aclara esos extremos. La tarea de tenía que tapar todos estos agujeros legales recayó sobre los funcionarios de la Agencia de Protección Ambiental (EPA), otorgándoles un enorme poder y margen de discrecionalidad.

Los funcionarios han sido objeto a menudo de amargas críticas. Se les culpa de ser muy poco receptivos, de crear excesivo papeleo y de entrometerse en demasía en los asuntos privados de los ciudadanos. Incluso un grupo de rock de la nueva ola se unió al ataque:

Papeleo, puedo ver que no ves nada.
 Papeleo, te está matando, me está matando.
 Papeleo, burocracia en el D.C.
 Papeleo, asesinándote, asesinándome.
 Grava esto, grava aquello, grava esto, grava aquello.
 NO MÁS PAPELEO¹⁵.

Recordemos, no obstante, que un gobierno moderno simplemente no puede funcionar sin burocracia. Los funcionarios aportan al diseño y ejecución de los programas su valiosa experiencia en cuestiones técnicas. Además, el hecho de que sus periodos en activo a menudo sobrepasen los de los cargos políticos proporciona una “memoria institucional” de vital importancia. Otra importante función del funcionario es la de llevar a cabo un registro riguroso de todas las operaciones del sector público, para asegurar que todas las personas con derecho a recibir un determinado servicio o prestación pública reciben el mismo trato, y evitar distintas formas de corrupción.

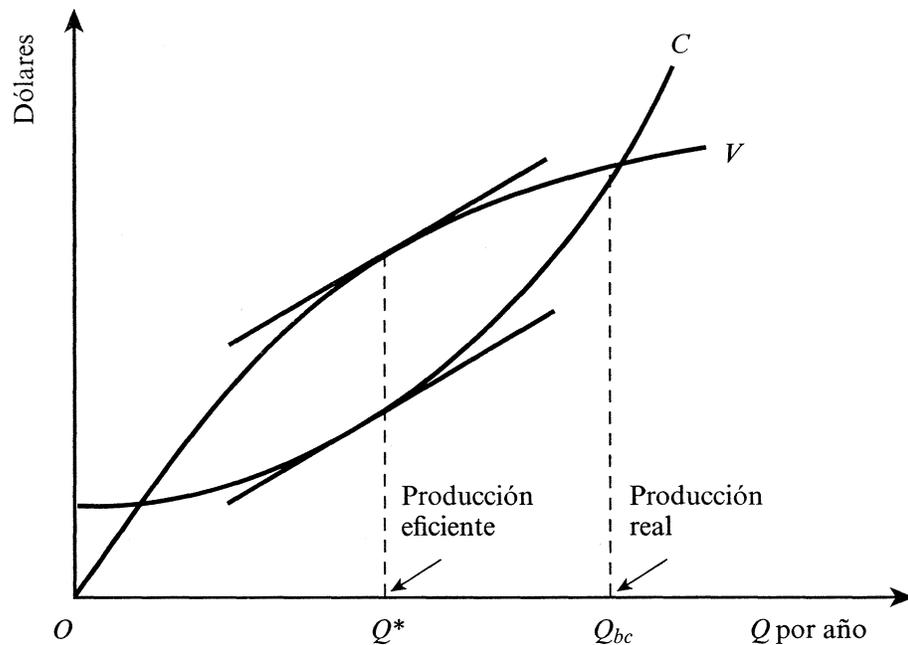
Por otra parte, sería ingenuo suponer que la única meta de los funcionarios es interpretar y satisfacer pasivamente los deseos del electorado y sus representantes. Dicho esto, se nos plantea el problema de especificar los objetivos de los funcionarios. Según Niskanen (1971), en el sector privado de una economía de mercado, una persona que quiera prosperar lo consigue haciendo que su empresa sea lo más rentable posible. El salario individual aumenta a medida que crece el beneficio empresarial. En cambio, los funcionarios tienden a centrarse en aspectos como los privilegios asociados al cargo, su reputación pública, y el ejercicio del poder y la influencia, ya que las oportunidades de obtener mejoras monetarias son mínimas.¹⁶ En palabras de un estudiante que estaba intentando acceder a la administración en la India, llegar a ser funcionario “significa tener un gran poder... poder en el sentido de hacer lo

¹⁵ De “Red Tape”, letra y música de Keith Morris y Greg Hetson de los Circle Jerks. © 1980, Irving Music, Inc. y Plagued Music (BMI). Derechos exclusivos reservados.

¹⁶ Obviamente, esta distinción se hace borrosa en la práctica. Los ejecutivos de empresa también se preocupan por el poder y las prebendas laborales además de por el dinero. Sin embargo, la distinción es útil para realizar el análisis.

GRÁFICO 6.4.

El modelo de burocracia de Niskanen



que te dé la gana ... Tienen una gran influencia en lo que hace el gobierno” (Gargan, 1993, pág. A4). Niskanen sugirió que el poder, la posición, etc., están positivamente correlacionados con la dimensión del presupuesto que administran los funcionarios, concluyendo que el objetivo de éstos es hacer máximo su presupuesto.

Para valorar las consecuencias de esta hipótesis, veamos el Gráfico 6.4. Los bienes y servicios producidos por una oficina pública, Q , se miden en el eje horizontal. Q podría representar el número de viviendas públicas gestionadas por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano o la cantidad de tanques Abrams acumulados por el Ministerio de Defensa. El eje vertical representa las unidades monetarias. La curva V representa la valoración total que los parlamentarios que controlan el presupuesto atribuyen a cada nivel de Q . La pendiente de V refleja el beneficio marginal social de la producción; su forma se basa en el supuesto, razonable, de que el beneficio marginal es decreciente. El coste total de proveer cada nivel de producción es C . Su pendiente mide el coste marginal de cada unidad producida. Su representación refleja la hipótesis de que los costes marginales son crecientes.

Supongamos que el funcionario sabe que los promotores del proyecto aceptarán cualquier propuesta cuyos beneficios superen a los costes totales. En tal caso el funcionario propone Q_f , el nivel de producción que hace máximo el tamaño de su agencia teniendo en cuenta la restricción consistente en que C no debe superar a V . Sin embargo, Q_f es un nivel de producción ineficiente. Para conseguir la eficiencia, cada unidad de producto sólo se debe producir si su ingreso *marginal* supera a su coste *marginal*. Por tanto, la producción eficiente se sitúa donde el coste marginal iguala al ingreso marginal, no donde el coste total se equipara al ingreso total. En el Gráfico 6.4, el nivel eficiente se produce en Q^* , donde las pendientes de V y C son iguales. En consecuencia, el deseo del funcionario de construir un “imperio” tan grande como sea posible lleva a un nivel de producción ineficientemente elevado.

Una importante consecuencia del modelo de Niskanen es que los funcionarios

tienen incentivos a dedicar sus esfuerzos a actividades de promoción que aumenten la percepción por parte de los políticos de los beneficios que se derivan de la actividad de su agencia (para desplazar hacia arriba la curva V). Este comportamiento es análogo al que determina el uso de la publicidad en el sector privado. Si tales esfuerzos tienen éxito, la cantidad de equilibrio Q_f se desplaza hacia la derecha. Así, los funcionarios del Ministerio de Defensa resaltan la importancia de las amenazas a la seguridad, y sus homólogos en Sanidad y Servicios Sociales insisten en la importancia del problema de la pobreza.

En esencia, Niskanen supone que los funcionarios pueden presentar su producción ante los políticos como una opción entre todo o nada: aceptan que se produzca un nivel Q_f o nada en absoluto. Una pregunta obvia es por qué los políticos no imponen su criterio. En este punto resulta fundamental la ventaja informativa de los funcionarios. Es probable que el trabajo que realizan sea muy complejo y que requiera información especializada de difícil obtención por parte de los políticos. ¿Podemos realmente esperar que cualquier diputado conozca los entresijos de los submarinos nucleares o los costes y beneficios de diferentes programas alternativos de formación laboral para los perceptores de prestaciones por desempleo? Sudáfrica nos proporciona un ejemplo particularmente impactante de la importancia de la información. Incluso tras la abolición del *apartheid*, los funcionarios blancos que habían administrado ese régimen continuaron desempeñando un papel predominante en la dirección del estado. ¿Por qué? “Sólo los funcionarios conocen los secretos que implica dirigir el país” (Keller, 1994, pág. A1).

Grupos de presión

Hasta el momento hemos supuesto que los ciudadanos que buscan influir sobre las políticas públicas sólo pueden actuar como votantes individuales. Sin embargo, el hecho es que las personas con intereses comunes pueden ejercer un poder enorme si actúan conjuntamente. El poder de grupo podría proceder del hecho de que sus integrantes tiendan a presentar una tasa de participación en las elecciones por encima de la media de la población en general. Otra explicación sería que pudiesen estar dispuestos a destinar parte de sus rentas a contribuir en los gastos de campaña o/y sobornar a los políticos. Por ejemplo, en las campañas electorales de 2002 para el Congreso y el Senado se realizaron contribuciones por encima de los 950 millones de dólares.

¿Cuáles son las bases sobre las que se forman los grupos de interés? Existen muchas explicaciones posibles.

Fuente de renta: capital o trabajo. De acuerdo con el pensamiento marxista ortodoxo, los intereses políticos de la gente vienen determinados por su condición de capitalistas o trabajadores. Esta visión es demasiado simple para explicar la formación de grupos de interés en los Estados Unidos de hoy. Aunque quienes tienen rentas elevadas tienden a recibir un mayor porcentaje de rentas del capital, también una parte importante de la renta de los ricos procede del trabajo. En este sentido, incluso es difícil decir quiénes son los “capitalistas” y quiénes los “trabajadores”. De hecho, los estudios de la distribución de la renta en Estados Unidos y otros países occidentales indican que la causa principal de la desigualdad en términos de renta total es la desigualdad de las rentas salariales (Gottschalk y Smeeding, 1997).

Nivel de renta. En muchos temas de política económica, ricos y pobres tienen puntos de vista diferentes, independientemente de la fuente de la que provengan sus rentas. Los pobres apoyan los programas de gasto de carácter redistributivo y

los ricos se oponen a ellos. De igual forma, cada grupo respalda la introducción de subvenciones para aquellos bienes que consumen de forma intensiva. Así, los ricos apoyan los subsidios a las viviendas en propiedad, mientras los pobres respaldan el trato de favor al alquiler de viviendas.

Fuente de renta: sectores de actividad. Trabajadores y propietarios tienen un interés común en que el gobierno apoye su industria. Tanto en el sector textil como en el automovilístico o el del acero, por ejemplo, sindicatos y patronal han trabajado hombro con hombro para presionar al gobierno en demanda de protección frente a la competencia extranjera.

Regiones. Los residentes en una misma zona geográfica a menudo comparten intereses comunes. Los ciudadanos de la región del Sun Belt¹⁷ están interesados en un tratamiento fiscal favorable para el petróleo, los del Medio Oeste se preocupan por las subvenciones agrícolas y los del nordeste presionan a favor de los gastos en desarrollo urbano.

Características demográficas y personales. Las personas ancianas están a favor de la asistencia médica subsidiada y de las prestaciones por jubilación generosas; a las parejas jóvenes casadas les interesa que existan buenos colegios e impuestos bajos sobre las rentas del trabajo. Las creencias religiosas juegan un importante papel en los debates sobre la financiación del aborto y las ayudas estatales a la enseñanza privada. Los distintos grupos étnicos difieren en sus opiniones sobre la pertinencia del gasto público dedicado a la financiación de programas educativos bilingües. Las cuestiones de género están convirtiéndose en un factor importante para la formación de grupos de interés: en las elecciones de 2000, la gran mayoría de las mujeres votaron por el partido demócrata, provocando un sesgo en el electorado por razones de género que manifiestamente preocupó a los republicanos.

Esta lista podría ser infinita. Dadas las numerosas causas por las que se pueden formar los grupos de interés, no resulta sorprendente que personas enfrentadas en un tema puedan estar de acuerdo en otro; el que “la política hace extraños compañeros de cama” está, en cierta medida, a la orden del día.

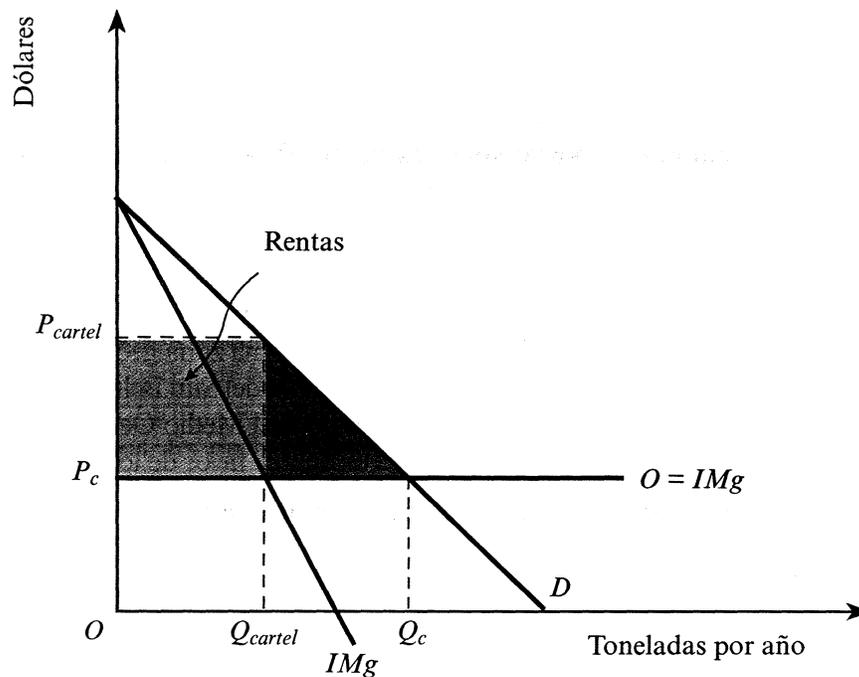
Hasta el momento no hemos tenido en cuenta en nuestra discusión la cuestión de cómo consiguen realmente organizarse las personas con intereses comunes. Pertener a un grupo puede implicar el pago de cuotas, la dedicación de tiempo, etc. Cada persona tiene el incentivo a dejar hacer el trabajo a los demás mientras se dedica a cosechar los beneficios, convirtiéndose en un usuario que no paga. La probabilidad de que un grupo llegue realmente a formarse aumenta cuando el número de personas que lo forman es pequeño y es posible establecer sanciones contra quienes no se unan. No obstante, en algunos casos no es probable que la explicación radique en el papel de los intereses financieros. Basta observar el debate sobre la financiación pública del aborto para darse cuenta de la influencia que tienen la ideología o los sentimientos en la decisión de incorporarse a un grupo.

Búsqueda de rentas. Hemos visto que algunos grupos de ciudadanos pueden manipular el sistema político para redistribuir renta a su favor. De forma genérica, a tal actividad se le denomina **búsqueda de rentas** (*rent-seeking*): la utilización del gobierno para obtener beneficios por encima de lo normal (“rentas”). Puede adoptar formas diversas. Una de ellas es la que tiene lugar cuando un grupo de fabricantes solicita al gobierno que limite la producción de su industria. Ello hace que suban

¹⁷ (N. del T.) Literalmente, el *cinturón del sol*, formado por los estados situados al sur de los EE.UU., desde Florida hasta California.

GRÁFICO 6.5.

Búsqueda de rentas



los precios, y les permite obtener beneficios extraordinarios. Por ejemplo, en los Estados Unidos sólo se pueden cultivar cacahuetes si se dispone de una licencia, y éstas licencias sólo permiten que se destinen 1,5 millones de acres¹⁸ a este tipo de cultivo. Limitar la superficie de cultivo hace que se reduzca la producción, y genera beneficios extraordinarios para quienes se dedican a esta actividad.

Para analizar este comportamiento, veamos el Gráfico 6.5, que representa el mercado de cacahuetes. La curva de demanda es D . Por simplicidad, suponemos que la oferta, O , es horizontal. Si no existe intervención pública, el equilibrio se alcanza en la intersección entre la oferta y la demanda, donde el precio es P_c y la cantidad Q_c (los subíndices c nos recuerdan que es el resultado competitivo). A los productores de cacahuetes les interesaría ponerse de acuerdo entre todos para reducir su producción y forzar una subida del precio de mercado. En concreto, todos saldrían ganando si actuaran de forma conjunta para hacer máximo el beneficio de la industria, y repartírselo: si formasen un *cartel* (un acuerdo de colusión entre oferentes para reducir la producción y elevar los precios).

¿Por qué no lo hacen? Porque aun cuando *colectivamente* se beneficiarían de formar parte de un *cartel*, ello no significa que les interese de manera *individual*. Cuando el *cartel* eleva su precio, cualquier finca individual tiene incentivos para hacer trampa, es decir, para elevar su producción por encima de su cuota acordada. Pero esto afecta a todas las fincas, y si todas aumentan su producción, el precio volverá a bajar hasta el nivel de equilibrio competitivo. Aquí es donde el gobierno entra en juego: si los productores pueden conseguir que el gobierno haga que se cumplan los acuerdos del *cartel*, podrán mantener el precio elevado sin preocuparse por las posibles trampas. En el caso de la industria del cacahuete, el gobierno utiliza una medida de presión muy simple: cultivar cacahuetes sin licencia es delito federal (!). Más aún, incluso con licencia, la cantidad que puede producirse está determinada por una cuota que fija el

18 (N. del T.) 1 acre = 4.047 metros cuadrados = 0,4047 hectáreas.

gobierno. Las rentas asociadas a la propiedad de la licencia son enormes: una estimación calculaba una rentabilidad neta del 51 por cien (Bovard, 1995, p. A10).

¿Cuál es el mejor precio para el *cartel*? Para hacer máximo el beneficio de la industria, el *cartel* necesita que se produzca la cantidad para la que el coste marginal de la industria (el coste de producir una tonelada más de cacahuets) se iguale al ingreso marginal de la industria (el incremento de los ingresos que se obtiene al vender una tonelada más). La curva de oferta representa el coste marginal de producción (CMg), y la curva de ingreso marginal se representa como IMg . El nivel de producción del *cartel*, Q_{cartel} , se determina por su punto de intersección, y el precio asociado es P_{cartel} . El mayor precio por tonelada (distancia ab) que reciben por cada una de las ad unidades que venden, hace que las rentas que ganan quienes cultivan cacahuets sean iguales al área $abcd$.

Hasta aquí, podría parecer que el comportamiento de búsqueda de rentas implica simplemente una transferencia de los consumidores (que pagan un precio más alto) a los productores (que obtienen beneficios extraordinarios). Pero eso no es todo. Recuérdese que el excedente del consumidor es el área situada bajo la curva de demanda y por encima del precio (véase el Apéndice al final del libro). Así, antes de que se estableciesen las licencias, el excedente del consumidor venía representado por el área fae . Tras las licencias, y siguiendo el mismo criterio, será el área fbc . Por tanto, los consumidores han experimentado una pérdida de bienestar equivalente a la diferencia entre ambas áreas: $abce$. Recuérdese que, de esa cantidad, la parte $abcd$ se la llevan los productores. ¿Quién recibe el resto del excedente perdido, dce ? La respuesta es que nadie: se trata de una pérdida inútil para la sociedad: un puro despilfarro que no genera ganancia alguna. Esta pérdida de bienestar se produce porque el incremento en el precio de los cacahuets distorsiona las decisiones de los consumidores cuando han de elegir entre los cacahuets y todos los demás bienes.

En los casos normales de monopolio, el área dce representa la única pérdida de bienestar. Pero en nuestro modelo de búsqueda de rentas, la pérdida real de bienestar puede ser mayor: como ya se indicó, la búsqueda de rentas consume recursos (tiempo que emplean los grupos de presión en tratar de influir sobre las decisiones políticas, consultorías que intervienen ante comisiones reguladoras, empresas de publicidad que dirigen campañas de relaciones públicas). Tales recursos, que se podrían haber utilizado para producir nuevos bienes y servicios, se gastan en una lucha por la distribución de los ya existentes. Por tanto, el área $abcd$ no representa una simple transferencia: es una medida de los recursos reales que se han utilizado en mantener una posición de poder de mercado. En resumen, y desde este punto de vista, la pérdida de bienestar asociada a la búsqueda de rentas es $abce$ (la suma de $abcd$ y dce).

Sin embargo, no podemos concluir que el área $abce$ represente siempre dicha pérdida. En muchos casos, puede sobreestimar los costes de eficiencia de la búsqueda de rentas. Por ejemplo, algunas veces estas actividades se manifiestan en forma de sobornos o de contribuciones a campañas electorales y son, por tanto, simples transferencias (no consumen recursos reales). Sin embargo, una de las aportaciones importantes de este modelo está en que llama nuestra atención sobre la magnitud potencial de la ineficiencia que provoca el poder del estado para generar beneficios extraordinarios.

Una última cuestión es la de por qué se permite que existan estas prácticas. Después de todo, el Gráfico 6.5 muestra que las pérdidas para los consumidores superan a las ganancias que obtienen los productores. ¿Por qué los consumidores no exigen que se eliminen las licencias?

Una de las razones es que los grupos de interés pueden estar bien organizados y dominan la información, mientras que aquellos que han de soportar los costes no están organizados e incluso puede que no estén al corriente de lo que sucede. Aun si quienes han de soportar los costes están bien informados, puede que no les merezca la pena defenderse: como los costes del programa los soporta toda la población, la cuota individual de cada persona es baja, con lo que el posible ahorro no compensa el tiempo y el esfuerzo necesarios para organizar la oposición. En cambio, los beneficios están relativamente concentrados, lo que provoca que a sus potenciales beneficiarios les merezca la pena organizarse políticamente.

Otros actores

Sin ánimo de ser exhaustivos, consideraremos algunos otros actores que afectan a las decisiones fiscales del gobierno.

A través de las decisiones de los tribunales, la judicatura ejerce influencia sobre los gastos públicos de forma significativa. Los jueces han obligado a que se realicen gastos públicos en partidas tan distintas como la educación bilingüe en las escuelas públicas o la reforma de las prisiones. Un caso sorprendente fue el de un juez federal de Missouri que ordenó a la ciudad de Kansas que llevase a cabo un gasto de 1.200 millones de dólares para construir instalaciones escolares que, en su opinión, atraerían a familias de raza blanca hacia los distritos habitados fundamentalmente por minorías. El juez ordenó que los gobiernos locales aumentaran los impuestos para financiar el plan (Blumstein, 1995, pág. A13).

La capacidad de atraer la atención pública sobre ciertos temas proporciona a la prensa una considerable influencia. Por ejemplo, la amplia publicidad otorgada al mal estado de puentes y carreteras ha inducido a que un cierto número de jurisdicciones aumenten el gasto en infraestructuras.

Por fin, dado que la información es, potencialmente, una importante fuente de poder, los expertos pueden también influir sobre las decisiones del sector público. Los asesores legislativos que se especializan en ciertos programas con frecuencia desempeñan un importante papel en la redacción de los proyectos de ley. Hay también expertos fuera del gobierno. Científicos sociales académicos, ingenieros medioambientales y otras personas intentan influir sobre la política económica utilizando sus conocimientos. A los economistas les encanta citar la famosa sentencia de John Maynard Keynes (1936, pág. 383): “las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando están en lo cierto como cuando se equivocan, son más poderosas de lo que normalmente se piensa. De hecho, el mundo se rige por ellas y poco más”. Sin embargo, resulta extremadamente difícil determinar si la investigación en ciencias sociales influye sobre las políticas y, en caso de que lo haga, a través de qué vías opera.

Teorías explicativas del crecimiento del sector

El interés por la teoría económica de la política se ha visto estimulado en gran parte por el crecimiento del sector público. Como documentamos en el Capítulo 1, a lo largo del tiempo, el gasto público en los Estados Unidos ha crecido enormemente, tanto en términos absolutos como relativos. La presencia de un sector público en crecimiento no se limita a los Estados Unidos, como muestran las cifras de algunos

Cuadro 6.6. Ratio de gasto público respecto al PIB en algunos países (años seleccionados)

<i>Año</i>	<i>Canadá</i>	<i>Suiza</i>	<i>Reino Unido</i>
1900	9,5	n.d.	14,4
1910	11,4	n.d.	12,7
1920	16,1	n.d.	26,2
1930	18,9	15,9	26,1
1940	23,1	19,2	30,0
1950	22,1	19,9	39,0
1960	29,7	17,7	31,9
1970	31,2	21,3	33,2
1980	37,8	29,3	41,8
1990	46,0	33,6	41,9
2001	37,4	n.d.	38,8

n.d.: No disponible.

FUENTE: Los datos de los años previos a 1970 proceden de Pommerehne, "Quantitative Aspects of Federalism: a Study of Six Countries", recogido en *The Political Economy of Fiscal Federalism*, ed. Wallace Oates (Lexington, MA: D C Heath, 1977), pág. 310. Los datos para los años posteriores han sido elaborados a partir de diversos números de *National Accounts*, vol. 2 (París: OCDE), con la excepción de 2001, que se ha tomado de U.S. Bureau of the Census (2002a), p. 838.

países occidentales recogidas en el Cuadro 6.6. Por tanto, en nuestra búsqueda de explicaciones sobre el crecimiento del sector público, debemos procurar no basarnos en exclusiva en circunstancias o instituciones singulares de la experiencia estadounidense. A continuación expondremos algunas de las teorías más importantes. Adviértase que éstas no son necesariamente excluyentes entre sí. De hecho, ninguna de ellas de forma aislada permite explicar todo el fenómeno. Lo que es más, incluso tomadas en su conjunto dejan muchos aspectos sin explicar.

Preferencias de los ciudadanos. El crecimiento del gasto público refleja las preferencias de los ciudadanos. Supongamos que la demanda del votante mediano para los bienes y servicios públicos (G) es una función (f) de los precios relativos de los bienes y servicios públicos (P) y de la renta (R):

$$G = f(P, R) \quad (6.1)$$

Existen muchas posibles razones por las que una función de demanda como la anterior puede llevar a que se dedique al sector público una proporción creciente de la renta. Supongamos que cuando la renta crece en un cierto porcentaje, la cantidad demandada de bienes y servicios públicos aumenta en un porcentaje mayor (esto es, que la elasticidad renta de la demanda es mayor que uno). En tal caso, el proceso mismo de crecimiento de la renta llevaría a un aumento continuo de la parte de la renta dedicada al sector público, suponiendo constantes el resto de factores.¹⁹ De forma parecida, si la elasticidad precio de la demanda de G es menor que uno y P es creciente en el tiempo, el resultado será un aumento del peso del gasto público sobre el total de la renta.

Lo relevante es que el aumento del peso relativo del sector público no implica necesariamente que algo ande mal en el proceso político. Su crecimiento puede muy bien deberse a los deseos del electorado, que racionalmente tome en consideración sus costes de oportunidad en términos de renuncia a consumo en el sector

¹⁹ Desde su formulación en el siglo XIX por el economista Adolph Wagner, la hipótesis de que los servicios públicos crecen a una tasa mayor que la renta suele denominarse **Ley de Wagner**.

privado. La cuestión, entonces, consiste en comprobar si la evolución temporal de los valores reales de P y R puede explicar los cambios históricamente observados en G . Para responder a esta pregunta, Borchering (1985) comenzó por calcular las variaciones reales de P y R producidas a lo largo del tiempo. A continuación, multiplicó la variación porcentual de P por la elasticidad de G respecto a P y la variación porcentual de R por la elasticidad respecto a R . Este cálculo proporciona el porcentaje de variación de G que es atribuible únicamente a cambios de P y R . Posteriormente, Borchering compara la cifra obtenida con la variación real experimentada por G , concluyendo que sólo alrededor del 38 por 100 del crecimiento del presupuesto público de los EE.UU. puede ser explicado por la Ecuación (6.1). Aunque se admite que estos cálculos son aproximados, sugieren que está sucediendo algo más de lo que una justificación simple basada en el votante mediano puede explicar.

La visión marxista. Algunas teorías marxistas consideran el incremento del gasto público como algo inherente al sistema político-económico. En el modelo marxista, el sector privado tiende al exceso de producción, por lo que el sector público, controlado por los capitalistas, debe aumentar sus gastos para absorber esta producción. Normalmente, esto se logra aumentando los gastos militares. Al mismo tiempo, el Estado intenta mitigar el descontento de los trabajadores aumentando el gasto en servicios sociales. A la larga, el aumento de los gastos supera la capacidad de recaudación fiscal y el sector público entra en crisis.

Musgrave (1980) argumenta que los hechos históricos contradicen este análisis. “Hay poca evidencia... de que los gastos dirigidos a apaciguar el descontento social hayan aumentado de forma continua” (pág. 388). También debe resaltarse que en Europa Occidental, el enorme aumento en el tamaño y alcance del sector público tras la Segunda Guerra Mundial no se ha visto acompañado por nada parecido a un resurgimiento del militarismo. La principal contribución de este análisis marxista es su reconocimiento explícito de los vínculos entre los sistemas económico y político como fuentes del crecimiento del sector público.

Acontecimientos inesperados. En contraste con las teorías que ven inevitable el crecimiento del sector público existen otras que consideran que es la consecuencia de acontecimientos inesperados. Durante los periodos “normales” sólo se produce un crecimiento moderado del gasto público. Ocasionalmente, sin embargo, se producen perturbaciones externas al sistema económico y social que “requieren” niveles mayores de gasto público y métodos novedosos para financiarlo. Incluso después de desaparecido el motivo, se mantienen los niveles alcanzados debido a la inercia. Peacock y Wiseman (1967) denominan a este fenómeno *efecto desplazamiento*. Algunos ejemplos de perturbaciones de este tipo han sido la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial, la “Gran Sociedad” y la guerra de Vietnam.

Cambios en las actitudes sociales. En las conversaciones a pie de calle a veces se sugiere que las tendencias sociales que alientan la autoafirmación personal llevan a que la gente demande cosas extravagantes al sistema político. Al mismo tiempo, la extendida publicidad televisiva crea expectativas irrealmente altas, lo que lleva a una “mentalidad de Santa Claus” que hace que la gente se olvide de que el gasto público tiene, realmente, un coste de oportunidad.

No obstante, se podría argumentar igualmente que la gente infravalora los beneficios derivados de la intervención pública, en lugar de sus costes. En tal caso, el

sector público sería demasiado pequeño, no demasiado grande. En términos más generales, aunque algunos fenómenos sociales recientes podrían explicar ciertos aumentos del gasto público, su crecimiento se ha venido produciendo durante demasiados años y en demasiados lugares como para dar mucha credibilidad a esta explicación.

Redistribución de la renta. El sector público crece porque las personas de renta baja utilizan el sistema político para redistribuir la renta a su favor. La idea se basa en que los políticos pueden atraer a los votantes con rentas iguales o menores a la renta mediana ofreciéndoles beneficios que introducen un coste neto sobre quienes tengan una renta por encima de la renta mediana. En tanto en cuanto la renta media supere a la mediana y los mecanismos utilizados en la redistribución no sean demasiado desincentivadores, a los políticos les interesa aumentar el alcance de la redistribución pública de la renta. Consideremos, por ejemplo, que existen cinco votantes cuyas rentas son: 5.000, 10.000, 15.000, 25.000, y 40.000 dolares. La renta mediana es 15.000 dolares y la renta media 19.000 dolares. Una propuesta que ofreciera programas públicos de transferencia de rentas a todas las personas con rentas inferiores a 25.000 dolares vencería en una votación mayoritaria. Una idea consistente con esta historia es la de que, según aumenta la diferencia entre la renta media y la mediana, también lo haga la redistribución que promueve el sector público: cuanto más se concentre la renta en los escalones superiores, mayor es el beneficio potencial de las transferencias redistributivas para el votante mediano. La revisión de la literatura que llevan a cabo Persson y Tabellini (1999) muestra que ésta es una característica que describe razonablemente las políticas de transferencias en los países desarrollados.

Un posible problema con esta teoría es que no explica la razón por la que el porcentaje de gasto público crece *gradualmente* (como se observa en el Cuadro 1.1). ¿Por qué no se produce una única y definitiva enorme transferencia de renta a través de la cual los pobres confiscan las rentas de los ricos? Porque en los países occidentales, los requisitos económicos y de posición social para tener derecho al voto han sido abolidos *gradualmente* durante el último siglo. En los Estados Unidos, muchas de las barreras restantes fueron eliminadas por leyes de derechos civiles aprobadas en los años sesenta. La extensión del derecho al voto a quienes se encuentran en los niveles más bajos de renta aumenta la proporción de votantes susceptibles de apoyar a los políticos que incluyan la redistribución entre sus promesas. Así, la progresiva extensión del derecho al voto desemboca en un continuo crecimiento del sector público, en lugar de darse un aumento de una vez por todas. Esta teoría es consistente con el análisis de Husted y Kenny (1997) sobre los patrones de gasto estatal desde 1950 a 1958. Durante este periodo, diversos estados eliminaron los *poll taxes*²⁰ y las pruebas de alfabetización,²¹ lo que llevó a una mayor participación en las votaciones, particularmente entre los pobres. En tales estados se produjo “un acusado aumento en los gastos sociales, mientras el resto de partidas no experimentaron cambios” (pág. 54).

Una limitación de esta teoría es que falla a la hora de explicar los métodos utilizados por el sector público en la redistribución de la renta. Si la teoría fuera correc-

²⁰ (N. del T.) Literalmente, impuestos sobre el voto. En general, se denomina así a los impuestos de capitación, cuyo pago, en cuantía fija independiente del nivel de renta, puede exigirse como requisito para tener derecho al voto.

²¹ (N. del T.) *Literacy tests* en el original. Pruebas de cultura básica y alfabetización utilizadas como requisito previo para poder adquirir el derecho al voto.

ta, la mayoría de las transferencias de renta deberían dirigirse a los pobres y adoptar la forma que hiciera máximo su bienestar, esto es, transferencias directas de efectivo. En cambio, como veremos en el Capítulo 7, en los Estados Unidos las transferencias son a menudo en especie y muchas de ellas benefician a las personas de las clases de renta media y alta.

Una opinión alternativa es que la redistribución de la renta favorece principalmente a las personas de renta media. “Los gastos públicos se dirigen, fundamentalmente, a beneficiar a las clases medias y son financiados por impuestos soportados en gran parte por los pobres y los ricos”²² En todo caso, también hay programas públicos de transferencia que benefician a personas ricas; véase, por ejemplo, la discusión en torno al *Medicare* en el Capítulo 10.

Pueden existir simultáneamente programas de transferencia que benefician a estratos de renta distintos, por lo que estas diferentes visiones de la redistribución pública no son necesariamente excluyentes. Lo importante, en este caso, es lo que tienen en común: pueden formarse coaliciones de políticos, funcionarios y grupos de interés y de búsqueda de rentas que logren la aprobación de programas de gasto en continuo crecimiento.

El control del crecimiento del sector público

Como ya hemos indicado, un crecimiento substancial del sector público no implica necesariamente que algo marche mal en el proceso político presupuestario. Para quienes creen que el comportamiento fiscal del sector público lo dictan en cierta forma las preferencias del votante mediano, no tiene sentido plantearse el establecimiento de controles a la actividad pública. Por otro lado, para quienes perciben su crecimiento como un síntoma de la existencia de imperfecciones en el proceso político, conseguir controlarla es un serio problema.

En el debate sobre el control de lo público existen dos razonamientos diferentes. Desde un punto de vista, el problema básico reside en los compromisos adoptados por el gobierno en el pasado, de forma que los políticos actualmente en el poder poco pueden hacer para cambiar la tasa de crecimiento o la composición del gasto público. Los programas de gasto comprometido²³ que proveen prestaciones a las personas jubiladas, discapacitadas, desempleadas, enfermas, etc., conforman el grueso del gasto no controlable. Si a esto añadimos otras partidas como el pago de los intereses de la deuda pública, el gasto farmacéutico y ciertos gastos de defensa, alrededor del 75 por 100 del presupuesto federal resulta incontrolable.

¿Son realmente incontrolables estos gastos? Si la legislación creó programas de gasto comprometido, también puede eliminarlos. Por tanto, en teoría muchos de estos gastos podrían reducirse o incluso eliminarse. En realidad, tanto consideraciones morales como políticas tienden a impedir el incumplimiento de las promesas pasadas realizadas a distintos grupos de la población. Probablemente, toda reducción importante se programará para un futuro lejano, de forma que las personas que han establecido compromisos basados en los programas actuales no se verán afectadas.

De acuerdo con el segundo punto de vista, nuestras instituciones políticas presentan imperfecciones de base, y reconducir la situación requiere algo más que una

²² Véase Stigler (1970), que denominaba a esta afirmación “la Ley de Director”, en referencia al economista Aaron Director.

²³ (N. del T.) Entendidos como aquellos que crean el derecho a la percepción de una prestación (entitlement programs).

modificación en los programas de gasto comprometido. En este sentido, se han propuesto una serie de soluciones:

El cambio en la estructura de los incentivos. Niskanen, que considera a la administración pública como causa de un crecimiento injustificado del sector público, sugiere la creación de incentivos financieros para mitigar sus tendencias al crecimiento del presupuesto. Por ejemplo, los salarios del personal directivo público podrían depender, en relación inversa, de los cambios en la dimensión de su departamento. Quienes redujesen el presupuesto conseguirían una subida de sueldo (podrían ofrecerse recompensas similares a los parlamentarios). Sin embargo, tal sistema podría dar lugar a resultados no deseados. Para aumentar su salario, los funcionarios podrían reducir el presupuesto más allá del punto en que sus beneficios marginales se igualaran a los costes marginales ¿Realmente deseamos que el sueldo de los trabajadores sociales aumente cada vez que reduzcan el número de familias que juzgan con derecho a percibir una prestación?

Otra sugerencia de Niskanen apunta a que aumente la utilización de empresas privadas en la producción de bienes y servicios públicos, aunque el sector público continuaría financiándolos. Las cuestiones vinculadas a la privatización ya han sido discutidas en el Capítulo 4.

La reforma de las instituciones fiscales. La mayor parte del debate sobre el control del gasto público se ha centrado en el propio proceso de elaboración del presupuesto. Durante años, quienes lo critican han señalado que la confección del presupuesto federal es indisciplinada.

A principios de los ochenta, el Congreso aprobó diversas leyes cuyo objetivo era imponer más disciplina. La normativa hoy vigente, la **Ley de Ejecución del Presupuesto** (*BEA: Budget Enforcement Act*) de 1990, se centra en que se establezcan objetivos de ingresos y gastos. Por ejemplo, el presupuesto aprobado en el año 1997 estableció un techo a los gastos discrecionales de cada uno de los años del periodo 1998-2002 (el gasto discrecional es el que requiere el voto del Congreso: desde la construcción de tanques hasta el salario de los funcionarios). Un detallado conjunto de reglas parlamentarias determina las circunstancias bajo las cuales el techo puede ser sobrepasado.

El problema es que el Congreso ha demostrado algo más que una ligera creatividad a la hora de eludir el cumplimiento de las reglas. Por ejemplo, no se contabilizan, a efectos de la aplicación del límite, los gastos que obedecen a emergencias imprevistas. En 1999, se incluyeron en este concepto 4.500 millones de dólares pagados por el censo decenal. Pero, dado que la Constitución ordena que se realice del censo, la necesidad de pagar por el censo del 2000 podría haberse previsto hace más de 200 años (!).

Dados esos antecedentes, es natural preguntarse si importan algo las instituciones fiscales. Si tanto la Presidencia como el Congreso desean que se gaste una determinada cantidad de dinero, ¿no se pondrán de acuerdo para sortear cualquier posible tipo de reglas? De hecho, en 2000 y en 2001 el gasto discrecional sobrepasó los límites de la BEA en más de 200.000 millones de dólares. Un observador lo calificó de “delirio de gasto [que] se burla de la BEA” (Schick, 2002, p. 46). En otras palabras, los parlamentarios ni siquiera se molestaron en recurrir a subterfugios: se limitaron a saltarse las reglas. Dicho esto, resulta difícil encontrar buenos argumentos en uno u otro sentido sobre la base de nuestra

experiencia con la BEA, porque no es posible saber cuál habría sido el gasto en ausencia de dicha ley.

Otra manera en que se puede tratar de evaluar la importancia de las instituciones fiscales es examinar la experiencia de los estados, la mayor parte de los cuales han incluido en su constitución normas que prohíben los déficit en sus presupuestos de explotación (el presupuesto de explotación recoge los gastos corrientes, frente al presupuesto de capital, que financia las inversiones a largo plazo como edificios y carreteras). Es importante señalar que dichas reglas difieren en su amplitud y severidad. En algunos estados, la única exigencia es que el gobernador presente un presupuesto equilibrado. Si sus previsiones resultan ser incorrectas y se produce un déficit, no se exige que el estado eleve sus impuestos o disminuya el gasto: el estado puede endeudarse para financiar el déficit, y arrastrarlo al ejercicio siguiente. Otros estados no permiten esta conducta: los déficit no pueden trasladarse. Trucos contables del tipo que se acaba de describir se utilizan en estos estados cuando aparece un déficit. Por ejemplo, el gobernador de Colorado redujo en una ocasión el déficit de su estado en 268 millones de dólares retrasando en un día el pago de la nómina mensual de su plantilla, trasladándola del último día del ejercicio presupuestario vigente hasta el primer día del ejercicio siguiente. Con todo, este tipo de estrategias no se utilizan de manera general.

Una estrategia lógica de investigación es investigar si los estados con una normativa presupuestaria estricta presentan déficit menores y reaccionan con mayor rapidez que los estados con reglas más laxas cuando se producen insuficiencias inesperadas en los ingresos. Parece que, de hecho, es así. Resulta difícil interpretar los datos, porque no sabemos si los resultados que se obtienen en los estados con normas más estrictas se deben realmente a éstas. Podría ocurrir, por ejemplo, que la normativa estricta fuese fruto de parlamentos fiscalmente conservadores, que resolverían los déficit con la misma energía aunque no hubiese exigencia legal. Algunos estudios econométricos han llegado a la conclusión de que, aun teniendo en cuenta tales dificultades, las instituciones fiscales son importantes. Como señala Poterba (1997, p. 83), “Aunque tales resultados no pueden extenderse completamente al análisis de la política presupuestaria federal..., permiten que se piense que los cambios en el proceso presupuestario afectan a los resultados”

La introducción de límites constitucionales. Los problemas con la BEA se han atribuido a que eran simplemente leyes y, como tales, podían ser fácilmente enmendadas, suspendidas o revocadas mediante una votación mayoritaria de ambas cámaras del Congreso. Hay quienes desearían ir más lejos e incluir las reglas presupuestarias en la misma Constitución. Se han propuesto diversas enmiendas constitucionales: un ejemplo característico es la que se recoge a continuación.

1. El Congreso debe aprobar un documento presupuestario “en el que los gastos totales no superen a los ingresos totales”.
2. Los ingresos totales no pueden aumentar “en un porcentaje mayor que la tasa de crecimiento de la renta nacional”.
3. “El Congreso y el Presidente deben... asegurarse de que los gastos reales no superen los gastos establecidos en el documento presupuestario”.
4. Estas limitaciones pueden anularse en tiempo de guerra.

La mayoría de los economistas “tanto liberales como conservadores” creen que la enmienda constitucional para la consecución de un presupuesto equilibrado es una idea mal concebida por diversas razones.²⁴

En primer lugar, la aprobación de un presupuesto de ingresos y gastos requiere que se lleven a cabo estimaciones sobre el comportamiento de la economía. Este es un problema lo suficientemente difícil como para que especialistas en predicción que actúen con total integridad puedan realizar estimaciones muy diferentes. ¿Cómo elige el Congreso entre ellas? ¿Si se escoge una predicción incorrecta, el Congreso podría estar violando la ley sin darse cuenta! La situación se vuelve todavía más turbia cuando uno es consciente de que algunas estimaciones estarán sesgadas por razones políticas. Por ejemplo, quienes desean aumentar el gasto favorecerían las predicciones que sobreestimen los ingresos fiscales de los próximos años, y viceversa.

En segundo lugar, la enmienda no define los conceptos de “gastos” e “ingresos”. Utilizando los mecanismos contables adecuados, el Congreso podría burlar la ley con facilidad. Por ejemplo, el gobierno podría simplemente crear diversos entes y sociedades autorizados para realizar gastos y endeudarse. Tales actividades extrapresupuestarias ya son utilizadas en la actualidad como una importante vía para ocultar la dimensión real del presupuesto. Otra posibilidad es que los legisladores podrían intentar conseguir a través de la regulación los fines que, de otro modo, hubiesen logrado aumentando los gastos. Así, por ejemplo, en lugar de aumentar el gasto en prestaciones médicas, el Congreso podría obligar a que los empleadores proporcionen seguros médicos a sus trabajadores.

Por último, desde el punto de vista legal se han puesto de manifiesto algunos problemas importantes. ¿Qué ocurre si se produce un déficit? ¿Se manda a todo el Congreso a la cárcel? ¿Se podría demandar al Congreso por gastar demasiado? ¿Acabarían siendo los jueces federales quienes conducirían la política económica? ¿Puede una persona cualquiera ir a los tribunales y obtener un requerimiento judicial para detener toda actividad pública en caso de déficit? La experiencia de la BEA nos proporciona un elemento de referencia. Cuando las consecuencias de cumplir la ley se consideraron peores que incumplirla, la ley fue incumplida.

Pese a todo, las limitaciones constitucionales al gasto y el déficit siguen siendo populares. Una enmienda que proponía el equilibrio presupuestario fue derrotada en el Congreso por escaso margen en 1997. Pero es muy probable que la propuesta se vuelva a plantear en el futuro.

Conclusiones

El proceso de toma de decisiones público es complicado y no existe una explicación completa de su funcionamiento. Al contrario de lo que predicen los modelos simples de la democracia, parecen existir fuerzas que estimulan el crecimiento de los gastos del sector público, apartándolos de los niveles que preferiría el votante mediano. Sin embargo, quienes critican el actual proceso presupuestario no han propuesto alternativas satisfactorias. La formulación de restricciones y reglas razonables en relación con el proceso presupuestario, en el ámbito constitucional o con rango de ley, sigue siendo un reto para los años venideros, tanto en el campo académico como en el político.

²⁴ Véase Schultze (1995) para consultar los argumentos en contra de la enmienda y Buchanan (1995) para los argumentos a favor.

Por fin, debe resaltarse que un juicio que concluya que el actual sistema de hacienda pública no es equitativo o eficiente no implica necesariamente que el gobierno como institución sea “malo”. Quienes prefieren las soluciones de mercado para asignar los recursos pueden, no obstante, intentar mejorar los mercados. Lo mismo vale para el sector público.

Resumen

- La teoría económica de la política aplica los principios de la teoría económica al análisis de los procesos de decisión política.
- Los economistas han estudiado diversos métodos para seleccionar los niveles de provisión de bienes públicos en una democracia directa:
 - Los precios Lindahl conducen a una decisión unánime para la provisión de una cantidad eficiente de bienes públicos, pero dependen de que la revelación de las preferencias sea honesta.
 - La votación mayoritaria puede llevar a la adopción de decisiones inconsistentes en relación con los bienes públicos cuando algunas de las personas tienen preferencias no unimodales.
 - El *logrolling* permite a los votantes expresar la intensidad de sus preferencias a través del intercambio de votos. No obstante, la obtención de ganancias por una minoría puede que se consiga a expensas de unas mayores pérdidas globales.
- El Teorema de Imposibilidad de Arrow establece que, en general, es imposible encontrar una regla de toma de decisiones que satisfaga simultáneamente una serie de criterios en principio razonables. En consecuencia, las democracias presentan una tendencia, inherente a las mismas, a la toma de decisiones inconsistentes.
- Para explicar el comportamiento del sector público en una democracia representativa es necesario estudiar la interacción entre los representantes políticos, los empleados públicos y los grupos de interés.
- Bajo ciertos supuestos restrictivos, la actuación de los políticos elegidos en las urnas reproduce las preferencias del votante mediano.
- Los funcionarios ejercen una gran influencia en el desarrollo y puesta en práctica de la política económica. Una teoría predice que los funcionarios intentarán hacer máximo el tamaño del presupuesto que administran, lo que da lugar a una oferta excesiva de los bienes y servicios que producen.
- Los ciudadanos particulares que se comportan como buscadores de rentas forman grupos para influir en la actividad pública. Estos grupos de interés pueden formarse a partir de la fuente de renta, el nivel de renta, el sector de actividad, la región o las características personales de sus miembros.
- El crecimiento de sector público ha sido rápido sea cual sea la medida utilizada. Entre las explicaciones de este fenómeno se encuentran las siguientes:
 - Simplemente se debe a que la gente desea un sector público mayor.
 - El sector público debe crecer para absorber el exceso de producción privada.
 - Acontecimientos imprevisibles (como las guerras) elevan la dimensión del sector público y la inercia posterior evita el retorno a los niveles previos.
 - Las expectativas no realistas han hecho que aumenten las demandas, sin tener en cuenta el coste de oportunidad de los programas de gasto público.
 - Ciertos grupos utilizan el gobierno para redistribuir la renta a su favor.
- Entre las propuestas realizadas para controlar el crecimiento del sector público se incluyen el fomento de la competencia con el sector privado, la reforma del proceso presupuestario y las enmiendas constitucionales para introducir límites al gasto y al déficit.

Cuestiones para el debate

1. Considere la siguiente ordenación realizada por cinco personas —1, 2, 3, 4 y 5— en relación con cuatro proyectos (A, B, C y D):

	1	2	3	4	5
A	A	A	D	C	B
D	D	C	B	B	C
C	C	B	C	D	D
B	B	D	A	A	A

- a. Dibuje las preferencias, como en el Gráfico 6.2.
 - b. ¿Resultará elegido alguno de los proyectos mediante la regla de votación mayoritaria? Si la respuesta es afirmativa, diga cuál. En caso contrario, explique por qué.
2. En 2002, el Senado de los Estados Unidos aprobaron una ley de agricultura. Senadores del nordeste votaron a favor de que se subvencionasen los cultivos de arroz en el sur, y senadores sureños apoyaron subsidios a la producción lechera del nordeste. ¿Cuál de nuestros modelos de decisión política explica mejor este comportamiento?
3. Las industrias del país Tecnología invierten en nuevos equipos que aumentan anualmente la productividad de los trabajadores del sector privado en un 3 por 100. Los empleados públicos no se ven beneficiados por tales avances técnicos.
- a. Si los salarios en el sector privado se fijan igualándose a la productividad marginal, ¿cuánto crecerán anualmente?
 - b. Los trabajadores del sector público reciben incrementos salariales anuales de forma que sus sueldos continúan siendo equiparables a los del sector privado. ¿Qué es lo que sucede con el precio de los servicios públicos en relación con los bienes de producción privada?
 - c. Si cada año se produce la misma cantidad de bienes y servicios públicos, ¿qué sucede con la dimensión del sector público (medida en términos de gasto)?
4. La Ciudad Libre de Christiania es una comunidad compuesta por unos 800 adultos y 250 niños, situada dentro de la ciudad de Copenhague. Fue fundada por un conjunto de personas pertenecientes la mayoría al movimiento *hippy* y no se encuentra sujeta a las mismas reglas que el resto de Dinamarca. “No existe ningún órgano de gobierno ni cuerpo administrativo, y todas las decisiones se toman por consenso... En la práctica, esto significa que las decisiones nunca se toman... Existen tensiones crecientes entre los

diferentes grupos de residentes en cuanto a cómo compartir y pagar los gastos comunes” (Kinzer, 1996, pág.A3). ¿Es este resultado es consistente con nuestras teorías sobre la votación en un entorno de democracia directa? ¿Qué reglas de votación recomendaría para Christiania?

5. Se ha estimado que en las elecciones de 2002, a mitad del mandato presidencial, los electores de raza blanca representaban el 76 por 100 de los votos emitidos en el estado de California, aunque representasen menos de la mitad de la población del estado. Si tales cifras son correctas, ¿qué nos indican respecto a la validez de las predicciones del teorema del votante mediano?
6. En 1998 el pueblo de Puerto Rico celebró un referéndum con cinco opciones: mantener su posición de estado libre asociado, convertirse en un estado, declararse independientes, la “libre asociación” (un tipo de independencia que delegaría ciertos poderes a los Estados Unidos), y “ninguna de las anteriores”. Comente los problemas que pueden surgir cuando la gente vota sobre cinco opciones.
7. Los países miembros de la Unión Europea (UE) deben mantener sus déficit por debajo del 3 por 100 del Producto Interior Bruto. Los países que incumplen la regla pueden recibir fuertes sanciones. A partir de la experiencia de la Ley de Aplicación del Presupuesto estadounidense de 1990 (BEA) ¿Qué eficacia espera que tengan los límites al déficit público de la UE? ¿Qué comportamiento puede preverse que sigan los países de la UE?
8. En la discusión sobre búsqueda de rentas de este capítulo se señalaba que no se pueden cultivar cacahuets sin licencia. Las licencias pueden venderse a personas que no se dedican a la agricultura y, de hecho, muchas de ellas son actualmente propiedad de empresas que no tienen nada que ver con el sector agrario, como compañías de seguros. ¿Afecta este dato a su opinión sobre si sería o no justo eliminar el sistema de licencias para el cultivo del cacahuate? Incluya en su respuesta un análisis del precio que quienes adquieren las licencias han de pagar por ellas.
9. Suponga que la curva de demanda de leche es $Q = 100 - 10P$, donde P es el precio por litro y Q la cantidad demandada anual. La curva de oferta es horizontal para un precio de 2.
 - a. Suponiendo que el mercado es competitivo, ¿cuál es el precio por litro, y el número de litros vendido?
 - b. Con la connivencia de algunos políticos, el sector lechero ha conseguido formar y mantener un *cartel* (De hecho, este tipo de *cartel* opera en el nordeste de los Estados Unidos). ¿Cuál es el precio del *cartel*? ¿Cuántos litros de leche se venden? [Pista: La curva de ingreso marginal (*IMg*) es $IMg = 10 - Q/5$.

- Asimismo, recuerde que la curva de oferta muestra el coste marginal de cada nivel de producción].
- c. ¿Qué son las rentas asociadas al *cartel*?
 - d. Suponga que, para mantener el *cartel*, el sector lechero se limita a aportar cantidades fijas como contribuciones a las campañas electorales de los políticos relevantes. ¿Cuál es la contribución máxima que estarían dispuestos a hacer? ¿Cuál es la pérdida de bienestar que provoca el *cartel*?
 - e. Suponga que, en vez de contribuir a las campañas políticas, el sector lechero contrata cabilderos y abogados para defender sus intereses en el Congreso. ¿Cómo afectaría eso a su cálculo de la pérdida de bienestar asociada a la búsqueda de rentas?
10. Tras el 11 de septiembre de 2001, se temió que pudiesen intentarse sabotajes terroristas sobre la oferta de alimentos del país. La seguridad alimentaria se halla bajo la jurisdicción de la Agencia de Alimentos y Medicinas (*FDA: Food and Drug Administration*). Utilice el modelo de burocracia de Niskanen (Gráfico 6.4) para prever cómo esta preocupación por la seguridad alimentaria podría afectar a la plantilla óptima de la FDA, y a su plantilla real.
 11. De acuerdo con *The Economist*, “una de las lecciones más claras de la historia reciente de los Estados Unidos es que, en un país relativamente conservador, el partido Demócrata prospera cuando se mueve hacia el centro” (16 de noviembre de 2002, p. 30) ¿Qué modelo de análisis económico de la política explica mejor esta lección?

Referencias escogidas

BORCHERDING, THOMAS E. (1985): “The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the US Evidence”, *Journal of Public Economics*, vol. 28, nº 3 (December), pp. 359-82.

LEVIN, JONATHAN, y NALEBUFF, BARRY (1995): “An Introduction to Vote-Counting Schemes”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9 (Winter), pp. 3-26.

PERSSON, TORSTEN, y TABELLINI, GUIDA (1999): “Political Economics and Public Finance”. Working Paper nº 7097 (*april*). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research

POTERBA, JAMES M. (1997): “Do Budget Rules Work?”, en Alan J Auerbach (ed.) (1997): *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*. Cambridge, MA: MIT Press.