

Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental

Public Choice and Institutional Analysis of Government Action

Ignacio M. López Sandoval*

Resumen

En un ambiente democrático, los políticos que integran el gobierno reaccionan o se anticipan a los reclamos de su electorado, a través de su intervención sobre el sistema económico, político y social bajo un conjunto de restricciones institucionales. El objetivo de este ensayo es describir y analizar las principales implicaciones de la teoría de Elección Pública y del Neoinstitucionalismo en el análisis de la acción gubernamental. El documento está dividido en dos apartados: en el primero se establecen los fundamentos teóricos de la elección pública que permiten analizar el comportamiento del gobierno, de los políticos, de los burócratas y los votantes. Esta teoría modela al gobierno como un agente racional que aplica políticas y programas públicos con el objetivo de ser evaluado de forma satisfactoria por sus electores. En el segundo apartado, se incorporan los elementos teóricos del Neoinstitucionalismo en tres de sus vertientes más importantes: histórico, sociológico y de elección racional; haciendo énfasis en el concepto de institución en cada una de ellas; y en especial en el análisis de la acción gubernamental.

Palabras clave:

- Elección Pública
- Elección Racional
- Instituciones
- Neoinstitucionalismo
- Gobierno
- Fallas de mercado

Abstract

In a democratic environment, the politicians who integrate the government respond or anticipate the claims of their electorate, through its intervention in the economic, political and social system under a set of institutional constraints. The aim of this paper is to describe and analyze the main implications of the Theory of Public Choice and Neoinstitutionalism in the analysis of government action. The document is divided into two sections: the first, theoretical foundations of Public Choice to analyze the behavior of the government, politicians, bureaucrats and voters are set. This theory models the government as a rational agent applying public policies and programs in order to be successfully evaluated by their constituents. In the second section, theoretical elements of neoinstitutionalism are incorporated in three of its most important streams: historical, sociological and rational choice; emphasizing the concept of institution in each of them; especially in the analysis of government action.

Keywords:

- Public Choice
- Rational Choice
- Institutions
- Neoinstitutionalism
- Government
- Market Failures

JEL: D71, L44, E42, D40

Introducción

En las actuales sociedades democráticas, el desempeño global del gobierno está encaminado a producir un efecto positivo en la evaluación política de los ciudadanos. Los resultados electorales y algunos índices de popularidad

*Profesor Investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa.

A) La Teoría de Elección Pública y la Acción Gubernamental

La Elección Pública o “Public Choice” se ha posicionado como una de las corrientes teóricas más importantes en la ciencia política contemporánea. Sus líneas de investigación se han diversificado en diferentes ámbitos de la ciencia política y de la economía, destacándose sobre todo en temas electorales y de votaciones.¹

La elección pública ha experimentado una extrapolación de las hipótesis y metodología propias de la teoría económica para la explicación, análisis y predicción de fenómenos sociales, tradicionalmente reservados a la ciencia política (Musgrave, 1991:115). Estableciendo así un puente analítico, mediante el cual se consideran que los agentes privados del mercado son los mismos que intervienen en el ámbito público de la política, y que en ambas circunstancias, sus motivaciones y esquemas de comportamiento pueden ser análogas.

¹ A lo largo del desarrollo de la Elección Pública han surgido nuevas generaciones de intelectuales e instituciones con líneas de investigación y métodos distintivos que no siempre corresponden a los de los fundadores. Tres escuelas de pensamiento han surgido como dominantes en este campo teórico, con diferentes contribuciones en la investigación de Elección Pública: a) Rochester, b) Chicago y c) Virginia (López, 2007).

a) *La Escuela de Rochester*. El principal representante de la escuela de Rochester es William Riker quien en 1962 realizó una crítica a la “Teoría Económica de la Democracia” de Downs. El principal aporte de Riker es haber incorporado la teoría de juegos en el estudio de la Ciencia Política. Otros académicos destacados son: Ordeshook, Steven Brams, Melvin Hinich, Morris Fiorina, Shepsle y Weingast. Estos investigadores han aplicado con frecuencia la Ciencia Política positiva para el estudio de las elecciones, las estrategias de los partidos, la manipulación de la agenda del voto, la formación de coaliciones, y el desempeño de las legislaturas y las burocracias. Hasta principios de los ochentas, la mayoría de los trabajos de investigación de esta escuela fueron teóricos y abstractos, desprovistos del análisis de los detalles institucionales. Sin embargo, a mediados de los ochentas Shepsle y Weingast cambiaron la dirección de sus estudios y empezaron un programa de investigación de las instituciones basados en la legislatura y la burocracia federal en Estados Unidos; b) *La escuela de Chicago*. El programa de investigación de Chicago (CPE) fue establecido tardíamente por George Stigler en 1971 con su artículo sobre la regulación económica. Otros economistas de Chicago han respaldado el programa tanto en discusiones positivas como normativas. Aunque, CPE es abiertamente positivista, las afirmaciones de la mayor parte de sus trabajos se apoyan en lo que para ellos “es lo técnicamente eficiente”, al sostener que los economistas pueden observar, explicar y predecir, pero no pueden influir en el curso de la historia a través del derroche de los recursos escasos. Esta escuela ve al gobierno como un mecanismo, utilizado por individuos egoístas y racionales, para redistribuir la riqueza dentro de la sociedad; c) *La escuela de Virginia*. La escuela de Virginia tiene sus raíces en los economistas Frank Knight y Henry Simons de la escuela de Chicago, es el programa de mayor influencia en la Elección Social, y se considera controvertido por que sus adeptos no vacilaron en eliminar la línea que separa la Elección Social de la filosofía moral. James M. Buchanan y Gordon Tullock son los principales representantes de la escuela de Virginia, que ha establecido una posición opuesta a los economistas ortodoxos neoclásicos y a la Ciencia Política convencional.

to en la búsqueda de maximización de la utilidad esperada. La teoría de la elección racional reconoce que los seres humanos enfrentan una motivación básica orientada a la consecución del interés propio, tomando decisiones de forma coherente con los fines que pretenden alcanzar (López, 2011).

c) El egoísmo o el interés personal es la principal guía de conducta de los actores, aunque la teoría reconoce que este interés personal no solamente puede ser económico, monetario o material, sino que se trata de una valoración de carácter subjetiva tendiente a la obtención de ciertos resultados, que puede variar según el campo de acción y del individuo de que se trate (López, 2011).

d) Consecuencias no intencionadas. La aparente contradicción de que los resultados de la acción colectiva no correspondan con las intenciones de los individuos, no contradice el supuesto de la coherencia sustentada por la teoría. Ya que existen factores externos a las decisiones individuales que pueden influir en los resultados.

Modelos Análisis de la Acción Gubernamental

El estudio y análisis del comportamiento del gobierno en su desempeño político-económico en las sociedades contemporáneas puede respaldarse tanto por la concepción de los modelos político-económicos, basados en la teoría de la elección pública; como en la tradicional concepción ortodoxa de la intervención gubernamental para solucionar las fallas del mercado en la búsqueda de la eficiencia económica.

En el enfoque de los modelos político-económicos los votantes-consumidores evalúan el desempeño del gobierno y con ello, la oportunidad de que este permanezca en el poder; que en general depende de las condiciones económicas y políticas que imperan en el momento de la elección y que han sido producto de la actuación anterior del gobierno. De ahí que desde este enfoque, el Gobierno busca manipular la economía con el propósito de permanecer en el poder; maximizando su función de utilidad. Entendiendo la maximización de la utilidad, como la maximización de la función de felicidad a lo largo del tiempo, que depende de la maximización del voto y la maximización de la función ideológica como caso especial, Frey y Lau (1968).² Este tipo de comportamiento del gobierno ha conducido a algunos autores

² Frey (1979) menciona que la Utilidad que los políticos del gobierno reciben por estar en el poder, es tener la oportunidad de cumplir sus programas políticos. Esta afirmación podría considerarse válida solo parcialmente, ya que contempla una parte de la función de utilidad del gobierno. Sin embargo, no se debe olvidar que los agentes del gobierno tienen otros objetivos como: el prestigio, el status social, las retribuciones pecuniarias, etc.

a pensar que los ciclos económicos son producto de la actividad política del gobierno (Frey, 1978).

En general, y atendiendo a todas las restricciones del gobierno el problema analítico que enfrenta es (Frey y Schneider 1981):

$$\begin{aligned} & \text{Max } \int U(\bullet) \, dt^3 \\ \text{sujeita a:} & \quad V(T) > V^* \\ & \quad V = V(X_1, \dots, X_n) \\ & \quad F(X_1, \dots, X_n) = 0 \end{aligned}$$

La maximización de una función de utilidad (U), sujeta a que en el tiempo de elección (T) la porción de votos obtenida por el gobierno (V) deberá alcanzar cierto nivel de votos (V*). Este nivel V* variará de acuerdo a ciertos factores, como son: el número de partidos del sistema político, las posibles coaliciones y las leyes electorales particulares de cada país, etc. La proporción de votos recibidos por el gobierno dependerá de las variables económicas y políticas⁴ (X_1, \dots, X_n) las cuales están relacionadas en el modelo por un conjunto de ecuaciones $F(X_1, \dots, X_n) = 0$. No obstante, se debe aclarar que este problema es bastante complejo y difícil de resolver analíticamente y sólo se emplea en el análisis teórico, construyéndose modelos empíricos más sencillos y fáciles de probar por técnicas estadísticas o econométricas.

En el caso de la visión ortodoxa, las fallas del mercado sirven como justificación de la intervención gubernamental.⁵ Bator (1958), Baumol (1965), Head (1962) y otros⁶ proponen que la presencia de externalidades, la insuficiencia en la oferta de bienes públicos y en general, la existencia de todo tipo de fallas del mercado sirven para explicar el papel del gobierno en la economía⁷. Por ejemplo, la coerción gubernamental puede resolver el problema del *gorrón* (*free rider*), disminuir los efectos de terceros (externalidades), regular los monopolios naturales y además, restablecer la competencia en los mercados o sustituirla.

Sin embargo, a partir de la incorporación de los modelos de burocracia, regulatorios, de instituciones legislativas, de los enfoques de políticos y buró-

³ donde \int es la integral con límites inferior $t=0$ y límite superior $t=\infty$ (infinito) que es la estructura de un problema de optimización dinámica.

⁴ Las variables económicas y sociales que afectan la política interna o externa de un país.

⁵ Shepsle y Weingast (1984:20) mencionan que existen una falla de mercado cuando el equilibrio del mercado es ineficiente.

⁶ Citado por Shepsle y Weingast (1984:417)

⁷ *Op. cit.* p. 417

cratas elegidos por grupos de presión, al enfoque ortodoxo de fallas del mercado, se ha planteado que las soluciones políticas a los problemas del mercado no necesariamente conducen a la eficiencia económica.

Las soluciones políticas en el mejor de los casos pueden suponer ganancias en la eficiencia pero, también pueden empeorar las fallas del mercado. Sin embargo, el tema común en estos modelos es que los actores políticos no reservan un lugar especial para la eficiencia económica en sus soluciones. Es decir, los actores políticos reaccionan o se anticipan a los reclamos de su electorado sin discriminar entre fallas del mercado o eficiencia del mercado.

La afirmación de que los políticos del gobierno reaccionan o se anticipan a los reclamos de su electorado, no es excluyente de los modelos político-económicos, que como se mencionó, suponen un gobierno que actúa sobre la economía en función de las percepciones que tiene su electorado. Actuación sujeta, por una parte, a las restricciones políticas, entendiendo esta como la posibilidad de reelección o permanencia en el poder;⁸ y por otra parte, regida también por la existencia de restricciones económicas, que en general, determinan como los instrumentos de política afectan la economía; y por último las restricciones legales y administrativas, en particular la existencia de las burocracias, que es el elemento característico de los gobiernos contemporáneos. Burocracias que en la mayoría de los casos se resiste a cambios estructurales en los programas de gasto, tanto como sea posible, y que por lo general tiene un continuo interés en el crecimiento de la inversión pública (Frey, 1979:311). Haciendo la aclaración, que este planteamiento es válido sólo para la burocracia tradicional, dado que en el caso de algunos países latinoamericanos, ciertos sectores técnicos de la burocracia han promovido sustanciales cambios estructurales en el gastos públicos, en la búsqueda de un déficit fiscal mínimo.

Sin embargo, la diferencia básica entre el enfoque de fallas del mercado y los modelos político-económicos se establece a partir de los diferentes niveles de agregación, siendo los primeros un claro ejemplo de modelos microeconómicos mientras que los modelos político-económicos se refieren más al ámbito de las variables macroeconómicas. No obstante esta diferencia, lo que sí es común a ambos modelos, es que la actuación del gobierno en su desempeño económico está encaminada a emitir señales lo suficientemente perceptibles para el electorado, que no necesariamente significan que se ha incrementado la eficiencia económica o se ha corregido satisfactoriamente la falla de mercado.

⁸ Entendiéndose por permanencia de un individuo o grupo en el poder, dependiendo de si es permitida la reelección de manera formal.

menos algún otro instrumento como tasas salariales o empleo en el sector público (Frey, 1978:205).

En general, existen algunas evidencias de que el gasto público se incrementa antes de cada elección, sobre todo cuando el gobierno no confía en ganar las elecciones.¹⁰ Así se ha comprobado que un incremento en las transferencias a las familias tiene un efecto positivo sobre la posición política del gobierno (Tufte, 1974).¹¹ Esto es implícitamente explicado por todos los estudios que contemplan el crecimiento en el ingreso disponible como uno de los determinantes en los resultados electorales. Por lo tanto, esto implicaría que el bienestar social, como afirman los modelos político-económicos, no es visto como un fin del gobierno, sino como un medio para maximizar su utilidad.¹² La pregunta que surge de este planteamiento es en qué medida la actuación fiscal del gobierno afecta directamente su nivel de popularidad y el éxito de las elecciones.

Por tanto, bajo los planteamientos de los modelos político-económicos se puede suponer, un gobierno monopolista de la autoridad pública que tiene varias ventajas en comparación con los partidos de oposición, pero la más importante es que el gobierno puede influir en el curso de la economía antes de las elecciones.¹³ Además, la posibilidad del gobierno de poder crear coalición con los partidos en contra de los votantes, especialmente en periodos electorales, genera relativa autonomía de decisión al gobierno con respecto a su electorado (Frey, 1979:311). Sobre todo, pensando en que el riesgo de una derrota electoral es mínimo, es decir, su permanencia en el poder bajo estos supuestos está asegurada.

Esta relativa autonomía del gobierno, se plantea de una manera más desagregada, diferenciando entre casos específicos de políticos del gobierno: como por ejemplo, los legisladores y el presidente.¹⁴ Moe (1990) menciona que los legisladores dependen de los restringidos intereses geográficos de sus distri-

¹⁰ Frey (1979:317) menciona que todos los tipos de gobiernos representativos en los países y periodos estudiados hasta 1975 emprendieron políticas expansivas cuando tenían no ganar las siguientes elecciones.

¹¹ Citado por Frey (1978:205)

¹² Esta es la posición básica de la Economía Política o del acercamiento de elección pública que es una de las visiones de la economía moderna de como promover el bienestar de la población en la sociedad y que por tanto consideran al gobierno como una parte endógena del sistema político económico Frey (1979:309).

¹³ A través de las clásicas herramientas del gobierno, como: tesoro, nodalidad, organización y autoridad que de alguna manera utiliza para causar un impacto favorable en la percepción de su electorado (Hood, 1984:4-5).

¹⁴ Esta afirmación se refiere a estudios realizados en democracias occidentales como la de los E.U.A. (Moe, 1990).

información del mundo exterior, como para producir algún efecto o impacto deseado en el mismo.

No obstante, esta actuación racional del gobierno visto como un ente monolítico puede ser afectada por las restricciones institucionales, por ello es conveniente estudiar algunas de las corrientes más importantes del institucionalismo. Esta corriente de pensamiento, en gran medida ha complementado los estudios e investigaciones del programa de Elección Pública, encontrando una gran afinidad con el institucionalismo económico.

B) Elementos Teóricos del Nuevo Institucionalismo en el Análisis de la Acción Gubernamental.

Las tres escuelas de pensamiento neoinstitucional más importantes en el ámbito de la Ciencia Política son: el Neoinstitucionalismo Histórico, el Neoinstitucionalismo Sociológico y el Neoinstitucionalismo de la Elección Racional, esta última muy vinculada al Neoinstitucionalismo Económico, ampliamente utilizada para analizar la actuación del gobierno.

El principal objetivo de estos enfoques es aclarar el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados políticos y sociales. En este sentido, la acción gubernamental podría ser explicada por los tres enfoques teóricos:

a) El Neoinstitucionalismo Histórico destaca el “peso de las opciones institucionales de las primeras fases del desarrollo de una política o sistema político. Se menciona que las opciones iniciales (estructurales y normativas) tendrán efectos duraderos sobre las opciones políticas del futuro” (Peters, 1996:313); el propósito fundamental es explicar la persistencia en el tiempo de las instituciones y sus políticas, lo que importa es la dependencia de la trayectoria “path dependence”.¹⁵

Las instituciones se definen como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. En general, las instituciones se asocian con las organizaciones y las reglas o convenciones proclamadas por una organización formal (Thelen y Steinmo, 1992; Hall, 1986; y Ikenberry, 1988). Estos elementos son básicos en el análisis de la acción gubernamental, sobre todo al establecer las normas y prácticas que se realizan en este tipo de estructuras gubernamentales.

Este enfoque pone más énfasis en la persistencia y estabilidad de las organizaciones ya constituidas, y deja de lado su origen. Sin embargo, se resalta la manera como se incorporan las ideas en las estructuras que sustentan las instituciones.

¹⁵ Citado por López (2011).

sino porque también incrementa la legitimidad social de la organización o de sus participantes (Citado por López, 2011).

Estos son los principales elementos que tendrían que observarse en un estudio de la acción gubernamental, sobre todo en los elementos culturales de la organización gubernamental y la incorporación de ciertas prácticas ideológicas y culturales en la sociedad que permitan la legitimidad de la acción gubernamental.

c) Neoinstitucionalismo de la Elección Racional en este enfoque “las instituciones son un conjunto de reglas e incentivos que fijan condiciones para la racionalidad restringida y establece un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes” (Peters, 1999:72). El individualismo metodológico y la racionalidad de los actores es parte fundamental de esta corriente. Postulan que los actores fijan un conjunto de preferencias y que se comportan instrumentalmente para maximizar su utilidad. Este es el enfoque más cercano a la elección racional y en específico a la elección pública, que intenta explicar como a través de reglas o instituciones se puede regular el comportamiento racional y egoísta de los agentes políticos (Citado por López, 2011).

Entonces por un lado, las instituciones restringen (moldean) el comportamiento del individuo y por otro, “los individuos moldean el comportamiento de las instituciones, y por definición los individuos deben ser la causa de las actividades institucionales” (Peters, 1999:90).

El cambio de las instituciones es un elemento interesante pero, no prioritario, se menciona que los cambios no son bruscos y se dan de manera incremental, por lo que sus resultados se observan en largo plazo. Sin embargo, para esta corriente es importante el diseño de las instituciones, como mecanismos de control que regulan la racionalidad individual de los agentes o que permitan imponer la voluntad de un agente o un grupo sobre los demás. La buena institución es aquella que produce resultados eficientes o establece un patrón constante de maximización de la utilidad para algún grupo político. Desde la posición de la racionalidad limitada, sería aquella institución que reporta resultados satisfactorios para los ganadores del proceso político.

Entonces, en este institucionalismo se detectan dos elementos que conforman la estructura del modelo: la información y la racionalidad. Se considera que los agentes tienen una racionalidad limitada e información incompleta. Estos elementos estrechamente vinculados permiten a los individuos descifrar el medio en el cual van a interactuar y al mismo tiempo explican la importancia de las instituciones.

Una manera de disminuir los costos de transacción es a través de la construcción de instituciones que regulen la interacción de los individuos en los mercados económicos y políticos. Estas instituciones pueden ser formales e informales. Las instituciones informales son aquellas reglas no escritas en las que no existe una sanción física por un tercero y que regulan las interacciones diarias: códigos de conducta, normas de comportamiento, convenciones sociales, etc. Las normas formales son aquellas reglas escritas en las que puede existir una sanción física por el Estado:¹⁸ constituciones, leyes, reglamentos, códigos, contratos individuales, etc. El Estado hace obligatorio el cumplimiento de normas legales como una fuerza coercitiva capaz de monitorear derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos.

En este contexto, los políticos del gobierno, en la búsqueda de la eficiencia política a través de la solución total o parcial de la falla del mercado o en general de una simple mejora del status quo, se apoyarán en aquellas instituciones que les asegurarán la eficiencia política que desean. Sobre todo, retomando el planteamiento de Moe (1990) que afirma que “las instituciones son los mecanismos por medio del cuales se disminuyen los conflictos entre los ganadores y perdedores por la política elegida (mitigan la acción colectiva), siendo que los perdedores no aceptarían los costos por su propia voluntad o bien, también es común identificar a las instituciones como armas de coerción y redistribución”. Estos planteamientos se refieren tanto a las entidades organizacionales, como a los acuerdos legales.

De tal suerte que los políticos del Gobierno, buscan los mecanismos de control y vigilancia de los aparatos administrativos y burocráticos, para poder realizar de manera eficiente sus objetivos. Implementando, supervisiones de tipo patrulla de policía, o bien del tipo de alarma de bomberos (Lupia y McCubbins, 1994:97) de acuerdo a sus preferencias y recursos; o en general emplean una combinación de ambos tipos de vigilancia.

En el caso de la supervisión del tipo patrulla de policía se utilizan mecanismos como lectura de documentos, comisiones de estudio, observaciones directas, etc; mecanismos que estaría vinculados a reglas o instituciones formales, principalmente. Mientras que con el procedimiento de alarmas de bomberos se establecen detectores que indiquen donde existen violaciones o se incorporan agentes interesados en el funcionamiento de la política que puedan encender las alarmas.

La incorporación del análisis institucional en las acciones de gobierno, implican establecer reglas, normas, procedimientos o rutinas tanto internas

¹⁸ La legitimidad del Estado es indispensable para aceptar la sanción que se impone.

