
DISEÑO INSTITUCIONAL Y POLÍTICA PÚBLICA: UNA PERSPECTIVA MICROECONÓMICA¹

Kenneth J. McKenzie

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo inicialmente fue elaborado como parte del marco teórico del estudio *A Government Reinvented* (Bruce, Kneebone y McKenzie, 1997), un análisis de las reformas introducidas al gobierno provincial de Alberta, Canadá, por la administración de su primer ministro Ralph Klein a partir de 1993. Su propósito es sintetizar algunos de los trabajos de investigación acerca de la teoría del diseño e implementación de políticas públicas. La literatura en esta área es inmensa y por ello la síntesis es selectiva. Su enfoque se concentra en trabajos que, a juicio del autor y quizá un poco arbitrariamente, tienen una perspectiva microeconómica. Una discusión de la literatura sobre este tema, con una perspectiva macroeconómica, puede hallarse en Kneebone (1997)².

2. LA APROXIMACIÓN DE LA ELECCIÓN PÚBLICA AL ANÁLISIS DE POLÍTICA

La aproximación usual al análisis de políticas gubernamentales se basa en el paradigma neoclásico tradicional. Se presume que los agentes económicos son racionales y egoístas, y que toman decisiones que maximizan su propio bienestar. En un ambiente donde la información tiene costos nulos y es simétrica (aunque no necesariamente perfecta), donde no existen costos de transacción, donde los derechos de propiedad se definen y se garantizan sin costo alguno, y donde no existen posiciones dominantes en el mercado, la asignación de los recursos alcanzados por la economía en equilibrio será Pareto eficiente –no será posible reasignar los recursos de tal manera que se pueda mejorar el bienestar de un grupo de individuos sin desmejorar el bienestar de otro grupo. Esto, obviamente, se refiere al primer teorema del bienestar.

¹ Este artículo es la traducción del capítulo 3 del libro de Ch. Bruce, R. Kneebone y K. McKenzie (1997) "A Government Reinvented. A study of Alberta's Deficit elimination Program", Oxford University Press, traducción de Carolina Esguerra, corrección de Mauricio Pérez Salazar. Se agradece a Oxford University Press-Canadá por autorizar la publicación de este artículo.

² En Kneebone y McKenzie (1997) se mencionan los cambios ocurridos en Alberta que se relacionan con algunos de los asuntos presentados.

En este ámbito la intervención del gobierno en la economía se justifica desde una perspectiva de bienestar social, sólo por razones distributivas o de equidad. Cuando el equilibrio del mercado resulta en una asignación que es considerada como socialmente inequitativa, el gobierno entra a desempeñar un papel redistributivo en la economía.

Sin embargo, es posible que la economía no alcance una asignación eficiente de los recursos; en esa situación la intervención del gobierno puede justificarse por motivos de eficiencia. Esto puede ocurrir si existen *fallas de mercado*: si la información es asimétrica o si su adquisición es costosa, si los costos de transacción no son nulos, si los derechos de propiedad no se definen ni se garantizan a costos nulos, o si existen posiciones dominantes en el mercado. En este caso, existirá un campo para que la política gubernamental pueda acercar la economía a un resultado eficiente³. La mayoría de los economistas estaría de acuerdo con que, en la presencia de fallas de mercado, hay buenas razones para que las instituciones gubernamentales existan.

Bajo la aproximación neoclásica tradicional, el gobierno es típicamente tratado como una “institución neutral” y benevolente. Es decir, la eficiencia de la política pública es analizada de manera independiente de las instituciones burocráticas bajo las cuales es concebida e implementada. Por esto se asume implícitamente que las instituciones gubernamentales son eficientes por sí mismas, y se presume que el gobierno maximiza alguna (no siempre bien definida) función de bienestar social. La teoría de la elección pública, por otro lado, no adopta tales supuestos –ésta, explícitamente, admite las ineficiencias potenciales surgidas de las fallas de las instituciones políticas y burocráticas, y reconoce que los gobiernos y las burocracias están compuestos de maximizadores individuales de utilidad, cuyos objetivos no son consistentes con el “bienestar público”, no interesa como éste se defina.

Ambas aproximaciones al análisis de la política pública reconocen la importancia de los costos de transacción, los costos de información y sus asimetrías, y las dificultades de definir y garantizar los derechos de propiedad, etc., y sus implicaciones sobre la eficiencia del resultado de equilibrio. Mientras las fallas de mercado en el sector privado implican un campo para la intervención gubernamental, fallas similares en el sector público sugieren que dicha intervención puede llevar a otras ineficiencias.

La génesis del enfoque de la elección pública como aproximación al análisis de política puede ser encontrada en los escritos de Bowen (1942), Black (1948), Buchanan (1949), Arrow (1950, 1951) y Downs (1957), entre otros. Luego de ellos siguió la obra seminal de Buchanan y Tullock, *El cálculo del consenso* (1962). La literatura reciente en esta área es bastante extensa y continúa creciendo.

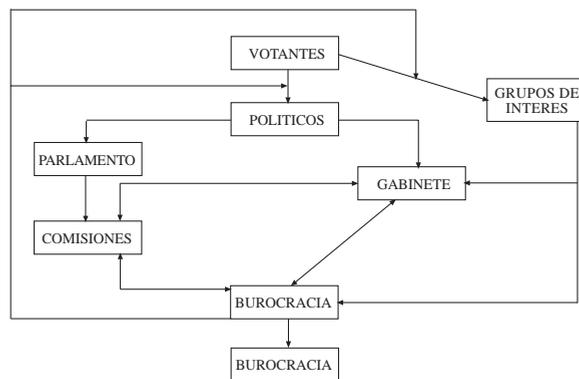
El enfoque de la elección pública se centra en las relaciones entre el electorado, los legisladores y los burócratas, y las implicaciones de estas relaciones, en la formulación de la política pública. Como se ilustra en la figura 1, incluso cuando

³ Estoy hablando coloquialmente. En los términos más precisos del lenguaje de la economía del bienestar una intervención gubernamental que mejore el bienestar es llamada una mejora paretiana –donde algunos grupos se benefician y ninguno se empeora-. Una noción más amplia de una mejora en el bienestar es la mejora potencial en el sentido de Pareto. Esto significa que una política gubernamental genera un resultado “más eficiente” si la asignación genera unos “ganadores” que potencialmente están capacitados para compensar a los “perdedores” y que, al final, todos resulten mejor.

se reducen a sus bases esenciales, estas relaciones son complicadas. El esquema muestra en una forma simplificada cómo las preferencias del electorado, los políticos, y los burócratas interactúan dentro de las instituciones políticas y burocráticas para producir resultados de política.

Los votantes eligen a los políticos para que representen sus intereses. A partir de su participación en gabinetes y comisiones, los políticos formulan políticas gubernamentales. Dichas políticas son ejecutadas por los burócratas, quienes son capaces de influir sobre las decisiones finales por medio de su participación en el proceso de implementación de la política, a través de su interacción con los políticos, y por medio de su influencia sobre resultados políticos en su papel de consumidores y votantes. Durante todo el proceso, grupos de interés especial ejercen influencia sobre decisiones de política haciendo *lobby* a políticos individuales, miembros del Gabinete, comisiones y la burocracia; incluso, la burocracia puede ser vista como un grupo de interés.

FIGURA 1:
LÍNEAS DE COMUNICACIÓN



NOTA: Las flechas representan líneas de comunicación o direcciones de influencia entre los participantes del proceso democrático/burocrático.

El esquema también sirve para ilustrar la multitud de relaciones de *principal-agente* que existen en el proceso político. En varias etapas, los principales (votantes, políticos) confían en los agentes (políticos, burócratas) para que actúen en una forma tal que reflejen sus deseos e intereses. El monitoreo y los costos de recolectar información pueden generar un problema de asimetría de información entre los principales y los agentes. Esto significa que los principales no tienen la capacidad de seguir perfecta y gratuitamente las acciones de los agentes, quienes tienen preferencias y objetivos distintos a los suyos. Esto, se sostiene, es una de las razones principales por las que las instituciones políticas y burocráticas son ineficientes. La teoría del principal-agente sugiere que una forma de reducir esta ineficiencia potencial es premiando (o castigando) al agente basándose en alguna medida *ex post facto* de resultados. De esta forma, el agente puede ser inducido a actuar en favor de los intereses del principal. Mucha de la literatura de la elección pública reposa (a veces implícitamente) en la teoría del principal-

agente como la base de su estructura analítica para estudiar la eficiencia de las instituciones políticas y burocráticas.

Dadas las complicadas relaciones entre el principal y el agente que existen en el proceso político no hay un modelo único generalmente aceptado del proceso político y burocrático. Aunque existen algunas excepciones significativas, los investigadores han tendido a enfocarse en diferentes aspectos del proceso de formulación de políticas, tomándolos de manera independiente. Así, por ejemplo, hay una parte de la literatura que trabaja principalmente con la teoría del principal-agente para explicar las relaciones entre los votantes y los políticos, haciendo caso omiso del papel de la burocracia; otro conjunto de investigaciones se concentra en la relación legisladores y funcionarios públicos, dejando a un lado al electorado. Si bien esta distinción es un poco superficial, y a veces algo forzada, permite que los diferentes estudios puedan ser agrupados de una manera razonable y coherente.

3. VOTANTES Y POLÍTICOS: LA EFICIENCIA DEL MERCADO POLÍTICO

La mayoría de las sociedades democráticas adoptan alguna forma de democracia representativa donde los ciudadanos no deciden directamente sobre la política pública sino que escogen representantes para que decidan por ellos. En esta sección se resumirá parte de la literatura acerca de las características normativas de los resultados políticos. Un punto de particular interés concierne a las condiciones bajo las cuales los resultados políticos alcanzados, dentro de un esquema democrático, son eficientes.

Los argumentos acerca de las características normativas del proceso político inevitablemente son resbalosos, porque no existen estándares obvios contra los cuales se puedan cotejar los resultados. Los economistas naturalmente apelan a la noción de la eficiencia de Pareto. Es decir, las políticas son eficientes si un grupo alternativo de ellas no puede introducirse para mejorar el bienestar de un grupo de ciudadanos sin deteriorar el de otros. Con mayor precisión, una mejora paretiana debe ser capaz de conseguir un apoyo unánime. Sin embargo, las democracias modernas rara vez, quizá jamás, utilizan el principio de la unanimidad. Además, la mayoría de las decisiones políticas no envuelven mejoras paretianas, ya que es inevitable que se empeore el bienestar de algún grupo. A menudo se utiliza una noción diferente de la eficiencia política, con raíces en la tradición de la votación por mayoría. Esta noción parte del hecho de que las políticas adoptadas por los políticos representan los deseos de los votantes. De acuerdo con esta visión, una política es eficiente si la prefiriese la mayoría. Si los políticos aprueban reformas que no reciben el apoyo de una mayoría, ellos engañan a sus votantes y por lo tanto se daría un resultado ineficiente. Esta aproximación hacia la eficiencia política refleja la visión de que, en una sociedad democrática, los votantes son la última autoridad.

Otro concepto de eficiencia que surgirá en esta discusión es el del *óptimo de segundo orden*, o *second best*. La idea aquí es que una asignación Pareto eficiente (óptima) para solucionar una falla de mercado puede no ser deseable por muy costosa o incluso por imposible de lograr; debido típicamente a problemas de información o por costos de transacción exagerados. En este caso una asignación

óptima de segundo orden puede ser la más eficiente entre todas las opciones posibles con sujeción a la existencia de fallas de mercado.

3.1. EL MODELO DEL VOTANTE MEDIANO

Gran parte de la literatura sobre elección pública, que estudia los resultados de la regla de la mayoría, emplea el modelo del votante mediano concebido por Hotelling (1929) y refinado por Downs (1957). El punto inicial de este modelo es la presunción de que “las partes formulan políticas con el fin de ganar las elecciones, en lugar de ganar las elecciones para formular políticas” (Downs, 1957: 28). La idea es que si los políticos desean maximizar la probabilidad de ser elegidos, y si la elección se decide por la regla de la mayoría, entonces (bajo ciertas circunstancias) él o ella va a elegir una posición política en la mediana de la distribución de las preferencias de los votantes. En este modelo, las elecciones de política que reflejan las preferencias del votante mediano son eficientes de acuerdo con la segunda noción de eficiencia descrita anteriormente.

Un limitante del resultado del votante mediano es que éste sólo se obtiene bajo supuestos relativamente rigurosos, aunque éstos no son tan restrictivos como los del modelo original sugerido por la formulación Hotelling-Downs. Esa formulación original asume que las preferencias del votante individual son “de pico único” y expresadas sobre una gama unidimensional de resultados de política, y que la distribución de preferencias entre los votantes es simétrica y unimodal. En un cuidadoso estudio sobre modelos de competencia política, Osborne (1995) muestra que algunos de los supuestos de la formulación original pueden ser relajados sin sacrificar los resultados básicos. Por ejemplo, cuando el análisis se extiende para permitir políticas multidimensionales el teorema del votante mediano sobrevive, aunque es menos probable que exista un equilibrio. El supuesto de la simetría también puede generalizarse. Más aún, la idea básica detrás del modelo continúa siendo válida si “cada candidato, como cada ciudadano, se interesa más por que la aplicación de una política sea llevada a cabo, que por si gana o no las elecciones” (Osborne, 1995: 271). El único supuesto indispensable para el resultado del votante mediano es la existencia de preferencias de pico único. Esto significa que para cada votante existe una posición ideal, tal que las políticas que se encuentran alejadas de esta posición, en cualquier dirección, empeoran su situación. Cuando esta condición no se cumple, es posible llegar a un “voto cíclico” (*vote-cycling*), donde las votaciones entre pares de opciones alternativas llevan a un ordenamiento ambiguo. En tal caso, el voto por mayoría no genera un equilibrio estable (Comanor, 1976). Aunque mucha de la literatura de la elección pública parece aceptar implícitamente la noción de la escogencia de preferencias de pico único, no hay razón para esperar que las preferencias satisfagan esta condición. Dicho supuesto impone una estructura considerable a las preferencias. Esto hace difícil, con este modelo, la generalización de criterios sobre los resultados políticos.

Otro problema del modelo estándar es que supone que no hay incertidumbre por parte de votantes y candidatos acerca de las preferencias de los demás en torno a posiciones de política. Osborne muestra que bajo condiciones de certidumbre, el modelo del votante mediano predice que los candidatos eligen posiciones políticas *idénticas*. Aunque las observaciones casuales sugieren que candidatos y partidos generalmente eligen plataformas *similares*, éstas rara vez son idénticas. La profundización sobre este tema será realizada en la sección 3.3.

3.2. EL TEOREMA DE ARROW

El notable aporte de Arrow (1950, 1951) sugiere que las dos nociones de eficiencia política discutidas anteriormente –la eficiencia de Pareto y la capacidad de obtener el apoyo de una mayoría para una política pública– pueden ser irreconciliables. Arrow muestra que, en general, a pesar de que se deseen realizar supuestos muy restrictivos sobre las preferencias individuales, no existe un mecanismo de votación democrático (la regla de la mayoría o cualquier otro) que pueda ser usado para agregar las preferencias individuales de los votantes, de forma que se garantice un resultado eficiente en el sentido de Pareto. Por ejemplo, en la ilustración del resultado general de Arrow para un contexto específico, Shepsle y Weingast (1984) muestran que la provisión de bienes públicos en el modelo del votante mediano no será por lo general eficiente.

3.3. INCERTIDUMBRE E INFORMACIÓN IMPERFECTA

Desde la perspectiva de la modelación, la noción del votante mediano genera varios problemas. Como ya se mencionó, el hecho de que los candidatos típicamente no escojan plataformas idénticas no puede ser explicado por el modelo estándar. Además, los resultados del votante mediano generalmente no son Pareto eficientes, lo cual es una espina en el costado para quienes creen, quizá con algún grado de dogmatismo, en la autoridad última del mercado político. Finalmente, existe un problema de votos cíclicos y de inestabilidad del equilibrio cuando no se está dispuesto a suponer preferencias de picos únicos. Introducir incertidumbre en el proceso político, donde los candidatos no tienen certeza sobre las preferencias de los votantes y los votantes no la tienen sobre las verdaderas plataformas políticas de los candidatos, no sólo hace más realista el modelo sino que permite hacer frente a algunas de estas dificultades.

Osborne (1995) demuestra que cuando los candidatos tienen sus propias preferencias sobre los resultados de política, y por lo tanto no se interesan sólo en ganar o perder, ellos escogerán posiciones políticas diferentes si se encuentran en una situación de incertidumbre acerca de las posiciones políticas ideales de los ciudadanos. Mueller (1989) discute una clase de modelos que se conocen como *modelos de votación probabilística*, donde los votantes no tienen certidumbre sobre las verdaderas posiciones políticas de los candidatos. Dependiendo de la forma de la función que determina la probabilidad de que un elector vote por un candidato particular, el resultado de la regla de la mayoría será uno que maximice alguna función de bienestar social; que agrega las preferencias expresadas por los votantes sobre los resultados políticos. Coughlin (1982) demuestra que siempre y cuando la probabilidad de que un individuo vote por un candidato sea una función creciente de la utilidad esperada por el votante, dada la plataforma del candidato, el equilibrio resultante será Pareto óptimo. Lo anterior es un resultado notable, análogo al de la “mano invisible” en un mercado que arroja resultados eficientes. Aquí, la competencia política bajo la regla de la mayoría brinda un resultado similar. Esto puede restaurar la fe de quienes creen en la perfección del proceso político.

3.4. INFORMACIÓN COSTOSA Y ASIMÉTRICA

Sin embargo hay algunas razones por las cuales no se puede confiar ciegamente en ese resultado. El papel de la información, de nuevo, es crucial. La información acerca de los asuntos de la política pública y sobre los políticos es costosa de obtener y poco confiable. Más aún, los beneficios para los votantes individuales de obtener esta información son típicamente bajos, porque cada individuo por virtud de su voto tiene sólo un impacto pequeño sobre los resultados de la elección. Si los candidatos tienden a agruparse alrededor de plataformas similares, no tendría sentido votar porque las posiciones políticas son efectivamente indistinguibles entre ellas, particularmente si existen costos asociados a la votación *per se* (costos de tiempo). Así, si deciden votar, los consumidores maximizadores de utilidad pueden optar por ser “racionalmente desinformados”⁴.

La “ignorancia racional” de los votantes fue estudiada por Downs (1957). Está íntimamente asociada con la idea de que los costos de recolectar información pueden generar asimetrías de información entre votantes⁵, porque algunas políticas tienen consecuencias importantes para algunos grupos de la sociedad. Para estos grupos, los costos de información pueden resultar muy bajos, y los beneficios de adquirirla bastante altos. Más aún, cuando los beneficios de una determinada política son altamente concentrados pero los costos difusos, los beneficiarios tienen un mayor incentivo para mantenerse informados y de interesarse por los procesos políticos (Demzetz, 1982). Ferejohn (1990) arguye que en este campo la distribución de conocimiento entre el electorado es probablemente muy desigual.

En un ambiente donde la información es costosa y asimétrica, los políticos tienen un incentivo para proveerla. Ellos también pueden tener alicientes para utilizar esta información estratégicamente, incluso con publicidad falsa o desorientadora. Existen algunas implicaciones de lo anterior. La primera, expresada por Breton y Wintrobe (1992): la información asimétrica referida a la “calidad” y la honestidad de los políticos puede generar un problema de selección adversa. Como los votantes no pueden distinguir entre los políticos “buenos” (honestos) y los “malos” (deshonestos), todos los políticos son considerados iguales. Así, la alta calidad se subvalora en el mercado político y la baja calidad se sobrevalora. De la misma forma como “huesos” en el mercado de carros usados pueden desplazar vehículos de buena calidad, porque los consumidores tienen dificultad para discernir entre ellos sin incurrir en costos desproporcionados, los políticos de baja calidad pueden desplazar a los políticos de alta calidad.

Sin desconocer los problemas de selección adversa, la existencia de los costos de información puede manifestarse de otras formas. Por ejemplo, se pueden

⁴ La tan llamada “paradoja de la votación” –que los individuos votan a pesar de todo esto– es también resuelta con la postulación de un sentido patriótico o un deber civil, de tal forma que el acto de votar genera beneficios, independientemente del impacto que los individuos puedan tener en los resultados. Los votantes racionales intercambian todos estos beneficios y costos entre ellos en el momento de decidir si votan o no y qué grado de esfuerzo le gastarán a la adquisición de información. Ver Riker y Ordershook (1968) y Ashenfelter y Kelley (1975).

⁵ La idea de la ignorancia racional también sugiere que los votantes sean miopes, y pongan más atención a la información presente que a la del pasado. Algunos han argumentado que esto puede manifestarse en los ciclos políticos. Ver Blais, A. y R. Nadeau (1992).

generar incentivos para que los partidos políticos realicen campañas que no estén enfocadas en temas sustantivos, con el fin de trasladar al electorado los costos de recoger información. Así, las percepciones de confianza, honestidad y credibilidad de los líderes políticos pueden cumplir un papel fundamental en los resultados de las elecciones; sencillamente porque los votantes racionales no quieren asumir los costos y tiempo necesarios para investigar posiciones complejas acerca de políticas específicas; quedan satisfechos con un líder que ellos perciben que va a “actuar correctamente”.

Brennan y Buchanan (1984) ofrecen otra explicación del porqué los resultados políticos, en presencia de la “ignorancia racional”, pueden tener características normativas indeseables. Ellos establecen una analogía entre el acto de votar y la participación de aficionados en un evento deportivo. Por medio de su apoyo, los individuos expresan una preferencia por un equipo particular. Mientras reconocen que el ánimo de todos los aficionados *puede* afectar los resultados del partido, los aficionados reconocen que su apoyo *individual* no tendrá consecuencias. Así, factores diferentes al impacto individual sobre el resultado final son los que determinan el comportamiento de cada aficionado. Lo mismo ocurre con la votación. Dada la irrelevancia del voto individual, el comportamiento del votante es afectado por factores que no tienen nada que ver con el deseo de afectar el resultado final –presión de los pares, propaganda proselitista eficaz, el atractivo personal del candidato, etc.–. Dado que la eficiencia paretiana de los modelos de votación probabilística está basada en las preferencias *reveladas* de los votantes, las cuales pueden expresar factores distintos a la actual posición política de los candidatos, Brennan y Buchanan cuestionan la significancia de las conclusiones positivas o normativas que puedan deducirse. Su punto de vista parece ser que el equilibrio político en estos modelos puede considerarse eficiente sólo en una forma muy poco satisfactoria del óptimo de segundo orden.

Otro aspecto de un ambiente donde la información es costosa y asimétrica que tiene implicaciones importantes para la eficiencia de los mercados políticos es el grado en que los representantes políticos ignoran los deseos de sus electores. Kalt y Zupan (1990) investigaron la presencia de este comportamiento retrechero en el Congreso de los Estados Unidos utilizando una escala de clasificación de ideología política. Encontraron alguna evidencia de la existencia de “incumplimiento del agente a su principal” (*principal-agent slack*) y de “retrechería ideológica” (*ideological shirking*), en el sentido de que los miembros del Congreso no parecen representar los intereses de sus electores. Esta conclusión contrasta con los hallazgos de Peltzman (1984, 1990), quien cuestiona la importancia empírica de la “ignorancia racional” de Downs, y la implicación del incumplimiento del agente a su principal. Peltzman (1984: 210) concluye que la presencia de la retrechería ideológica en el Congreso es “mas aparente que real”. Peltzman (1990) busca determinar si los votantes utilizan la información económica disponible cuando toman sus decisiones de votación, y en particular si los votantes utilizan los resultados económicos de los funcionarios salientes para premiarlos o castigarlos con su voto. Esta aproximación es consistente con el enfoque de principal-agente en el análisis de política, el cual sugiere que los principales (votantes) compensan a los agentes (políticos en cargos públicos) con base en alguna forma de evaluación de su desempeño en el pasado. A raíz de su investigación, Peltzman concluye “que el mercado de votos es un sorprendente agregador de información” (p. 29), y, “que incluso sería difícil encontrar mercados no políticos que procesen información mejor que el mercado de votos” (p. 63).

Sus resultados cuestionan los puntos de vista de quienes afirman que la eficiencia de los mercados políticos es dudosa por la existencia de información costosa y asimétrica.

3.5. GRUPOS DE INTERÉS Y CAZA DE RENTA (RENT-SEEKING)

La existencia de costos de información puede generar oportunidades para que los grupos de interés influyan en los resultados políticos. Coughlin, Mueller y Murrell (1988) incorporan a los grupos de interés dentro de un modelo de votación probabilística. Ellos definen los grupos de interés como un grupo de individuos con idénticas preferencias e ingresos. En este modelo, los grupos de interés tienen un papel pasivo –no hacen *lobby* y tampoco ejercen influencia directa sobre los resultados políticos–. A pesar de esto, la sola presencia de este grupo de personas afines puede afectar el resultado de una competencia política. En particular, los autores muestran que bajo ciertas circunstancias el resultado seguirá siendo Pareto eficiente, pero teniendo en cuenta que entre mayor sea el número de personas que incluya el grupo, mayor influencia puede ejercer.

Por supuesto, los grupos de interés típicamente no son pasivos, ya que ellos tienen el incentivo de aprovechar la existencia de información costosa y asimétrica para influir sobre los resultados políticos, por ejemplo, donando fondos a las campañas políticas o haciendo publicidad por cuenta propia. Muchos autores han capturado esta idea al desarrollar modelos donde el número esperado de votantes depende no sólo de la plataforma del candidato sino de los gastos de la campaña⁶. Así, los grupos de interés desempeñan un papel activo al influir sobre los resultados políticos por medio de contribuciones a las campañas. Véanse, por ejemplo, Kau, Keenan, y Rubin (1982); Muller (1989), quienes presentan un modelo similar.

La llamada “Escuela de Virginia” de elección pública, típicamente asociada con Buchanan, Tollison y Tullock, entre otros, se enfoca en las ineficiencias que surgen del comportamiento de grupos especiales de interés (véanse, por ejemplo, Buchanan 1988, Buchanan y Tollison 1970, y Buchanan, Tollison y Tullock 1980). La presencia de grupos de interés tiene implicaciones sobre la eficiencia de los resultados políticos por dos razones. Primero, porque estos grupos pueden disminuir la eficiencia directamente financiando candidatos cuyas posiciones acerca de algún bien público se ajusten más a la del grupo de interés. Si el número de votos que recibe un candidato aumenta proporcionalmente a la cantidad de gastos de su campaña, este resultado puede generar un equilibrio en donde el nivel de la provisión del bien público no es Pareto eficiente. Así, por ejemplo, los amantes de los parques pueden contribuir con fondos para elegir un candidato que esté en favor de crear un número mayor de parques que el que se desprendería de consideraciones puras de eficiencia.

Los grupos de interés también pueden contribuirles a los candidatos para que éstos transfieran directamente riqueza de un grupo hacia otro. Un punto importante para analizar es que incluso si la transferencia es de una suma global

⁶ La hipótesis de que el dinero puede comprar votos ha sido empíricamente investigada por muchos autores y no ha sido generalmente rechazada. En un estudio reciente en Canadá, por ejemplo, Palda y Palda (1985) muestran que el número de votos recibidos en las elecciones federales en Ontario es una función creciente de los gastos empleados en la campaña.

(*Jump sum*) –es decir, independiente de las características y circunstancias personales–, y por tanto aparentemente irrelevante desde una perspectiva de eficiencia, de todas maneras tendrá implicaciones de eficiencia. Esto debido a que la caza de renta por parte de los individuos para asegurar y recoger la transferencia requiere el uso de recursos que pueden tener un mejor uso alterno –el tiempo, el esfuerzo y el dinero empleados para lograr un fin puramente distributivo puede ser utilizado en otra actividad, que sea más productiva socialmente–. Incluso, bajo algunas condiciones el bienestar recibido por el grupo beneficiario de la transferencia puede ser completamente disipado por los costos de la caza de renta⁷.

Stigler (1971) y Peltzman (1976) han investigado el papel de los grupos de interés en un contexto regulatorio en sus estudios de “captura regulatoria”. Ellos arguyen que las regulaciones surgen como un resultado de la demanda de intervención gubernamental por parte de grupos de interés. En otros términos, los reguladores gubernamentales pueden haber sido capturados por un grupo de interés cuando los resultados de la regulación son favorables para ese grupo. Esto se contrapone a la noción neoclásica de que la regulación gubernamental existe para proteger los intereses generales. A pesar de que Stigler y Peltzman están primordialmente preocupados con los aspectos positivos de la regulación y de la existencia de grupos de interés, la idea de que las políticas públicas pueden beneficiar a ciertos grupos, en posible detrimento del resto de los ciudadanos, tiene implicaciones normativas obvias para la eficiencia de los mercados políticos.

El enfoque sobre los grupos de presión, como un modo de observar las transferencias de bienestar a la manera de Stigler y Peltzman, ha dado ímpetu a lo que se denomina la “Economía Política de Chicago”, CPE. A riesgo de simplificar el asunto, se puede decir que su concepto unificador es similar al de sus contrapartes en la economía –la creencia en la primacía de los mercados, en este caso los mercados políticos–. Esta escuela también se distingue metodológicamente por su énfasis en los modelos de equilibrio y por su enfoque empírico. A pesar de que la CPE es frecuentemente vista como un enfoque de naturaleza positiva –Stigler es generalmente citado al mencionar que él está trabajando para entender el mundo no para cambiarlo– no se pueden negar las implicaciones de carácter normativo de su obra. Incluso, la CPE con frecuencia se contrasta con la Escuela de Virginia; nuevamente tomando el riesgo de simplificar en exceso se puede afirmar que la primera propone una forma de observar que los mercados políticos son eficientes, mientras la segunda cuestiona esta afirmación.

Becker (1983) ha sido menos reticente que Stigler en sus evaluaciones de carácter normativo. Él argumenta que si la cantidad de la presión política aplicada por un grupo de interés es una función creciente de beneficios obtenidos, entonces el grupo de interés provee una forma de intensificar las preferencias para entrar a un proceso político. Continúa argumentando que el *lobby* y la presencia de grupos de interés pueden minimizar los costos de redistribución⁸. Las

⁷ Las investigaciones iniciales sobre la caza de rentas, como en Tullock (1967) y Posner (1974), han sido motivadas por los costos que surgen de la estructura monopólica (por ejemplo, en Harberger, 1954), en donde no se incluyen los costos de la caza de rentas. Ahora se ha convertido en un área importante de la economía, en varios contextos. Para trabajos más recientes, ver Katz y Rosenberg (1989), y Dougan y Snyder (1993).

⁸ Aunque estos costos son minimizados en el modelo de Becker, esto no quiere decir que

transferencias de riqueza generadas por los grupos de presión son eficientes porque otras formas de redistribución serían más costosas.

Wittman, otro investigador de la tradición de Chicago, afirma que la presencia de grupos de interés puede mejorar, o al menos no empeorar, la eficiencia de los mercados políticos. Asevera que la competencia entre los grupos de interés para obtener favores legislativos reduce muchos de los efectos negativos de tales grupos. Wittman también argumenta que la influencia de los grupos de interés sobre los políticos es naturalmente limitada, porque si un candidato adopta una posición que lo aleja del votante mediano, con el fin de obtener contribuciones de un grupo de interés, el número de votos perdidos de los votantes informados eventualmente excederá los ganados por el incremento de la publicidad (Wittman, 1989: 1408)

3.6. EXTERNALIDADES DE DECISIÓN

Hettich y Winer (1993, 1995) discuten las implicaciones de eficiencia de lo que ellos han llamado “externalidades de decisión” en las instituciones políticas. Los legisladores son generalmente elegidos por diversos electores o coaliciones, y por eso están interesados en políticas que beneficien a sus votantes, ignorando los costos que ellas puedan generar. Lo anterior lleva a la toma de una externalidad de decisión, donde los legisladores no tienen en cuenta todos los costos sociales y beneficios asociados con sus decisiones –otra consecuencia de la concentración de beneficios y de los costos difusos asociados con algunas políticas–. Este resultado puede fomentar inversiones económicamente ineficientes pero políticamente rentables y puede generar un exceso en el gasto público (ver, por ejemplo, Weingast, Shepsle y Johnson, 1981). Esto no sólo se presentará en términos geográficos; ya que hay otros conjuntos de votantes que también se benefician del gasto del gobierno. Por ejemplo, el sistema parlamentario canadiense confiere mucha autoridad al gabinete de ministros. Estos ministros pueden tener el incentivo de instituir políticas que beneficien a ciertos grupos sin contabilizar los costos posiblemente más difusos asociados a las mismas. Lo anterior se puede pensar como otra forma de la idea de captura regulatoria desarrollada por Stigler (1971) y Peltzman (1976). En este caso, los ministros son capturados por, o se convierten en defensores de, la clientela atendida por su ministerio.

Von Hagen y Harden (1995) examinaron cómo los diferentes procesos presupuestales pueden servir para moderar la tendencia al exceso de gasto público originada en las externalidades de decisión. Sugieren que los ministros de gasto (o *spending ministers*) tienen un incentivo para considerar sólo los beneficios netos de la inversión en actividades que beneficien a sus votantes, ignorando los costos generados para la generalidad de los contribuyentes. Se refieren a la tendencia resultante –los ministros de gasto suelen sobrestimar los beneficios marginales de ciertas actividades– como una *ilusión fiscal*.

Por supuesto, no es más que una externalidad de decisión que surge de la concentración de beneficios y la difusión de los costos asociados con muchos de los programas gubernamentales de gasto. Los autores también muestran cómo

no sean grandes en relación con la transferencia de riqueza que éstos generan. Ver también Becker (1985).

las decisiones presupuestales tomadas por el gabinete tienen importantes implicaciones sobre el tamaño del presupuesto. Por ejemplo, si cada ministro de gasto sólo presenta el presupuesto de su ministerio, tomando las decisiones de los demás ministros como dadas, y el total resultante se somete a un voto simple, el resultado del equilibrio de Nash es un presupuesto que excede el óptimo social. Se continúa afirmando que los procesos de formación del presupuesto que fortalecen los intereses colectivos del gobierno –es decir, que internalizan las externalidades de decisión– reducen este sesgo de gasto (Von Hagen y Harden, 1995: 774). Por ejemplo, si el proceso comienza con negociaciones entre los ministros de gasto dentro de límites inflexibles, el sesgo hacia el gasto se reducirá. También, si los ministros sin portafolio, incluyendo el primer ministro y el ministro de Finanzas (el Tesoro), están investidos con “poderes estratégicos especiales” –como el veto, el control de la agenda, control sobre el flujo de información entre los ministros de gasto– el sesgo hacia el gasto decrecerá porque los intereses de estos ministros no se encuentran tan atados a los grupos específicos de votantes. Von Hagen y Harden investigaron empíricamente algunas de las implicaciones de su modelo por medio del examen de los patrones de gasto de doce países de la Unión Europea. Encontraron que los países que delegan un gran poder en el primer ministro o en el de Finanzas tienden a tener menores niveles de deuda pública y déficit fiscal.

Algunos han argumentado que las comisiones parlamentarias agravan los problemas de externalidades de decisión. Una forma algo cínica de ver las comisiones es que sólo son un mecanismo para dar contentillo a parlamentarios que ayudaron a elegir el Gobierno, pero que no fueron seleccionados para el Gabinete. Sin embargo, Hettich y Winer (1993: 19) argumentan que “en la medida en que estas comisiones eventualmente ejerzan influencia sobre la legislación, la práctica de pago recíproco de favores dentro de los mismos tenderá a producir una expansión adicional del presupuesto gubernamental”. Por esto, el sistema de comisiones puede facilitar el trueque de votos, donde los miembros apoyan los programas de gasto preferidos de sus colegas. Hettich y Winer también sostienen que el control de la agenda por las comisiones parlamentarias puede empeorar los problemas de agencia entre políticos y burocracia. Aunque este punto será discutido con mayor profundidad más adelante, la idea es que la estructura de las comisiones puede transformar una relación principal –agente simple (entre el gabinete y la burocracia) en una múltiple (entre el Gabinete, las comisiones y la burocracia), permitiendo así que los agentes propicien el enfrentamiento entre los dos principales y haciendo que sea más difícil controlar la burocracia.

3.7. LA REFORMA DE INSTITUCIONES POLÍTICAS

Purchase y Hirshhorn (1994: 190), en su síntesis de un proyecto de investigación sobre el Gobierno y la competitividad en Canadá, indican que si se toma como dada la estructura parlamentaria del Gobierno consagrada en la Constitución existen pocas posibilidades de reformar la estructura fundamental de las instituciones políticas del país. Argumentan que “el instrumento central de responsabilidad política (*accountability*) de una democracia representativa es la elección” y que “se tiene que creer en la eficacia del proceso democrático, la inteligencia de los canadienses, y las capacidades empresariales de los activistas y partidarios políticos”.

Sin embargo, la literatura resumida anteriormente sugiere algunos cambios a las instituciones políticas que pueden servir para facilitar ese proceso. Algunos se consideran aquí. El enfoque se centra en mecanismos que pueden ayudar a internalizar las externalidades de decisión y que pueden incrementar la responsabilidad (*accountability*) de los gobiernos, mejorando los flujos de información. Claro está que poner en marcha cualquiera de estos mecanismos requiere voluntad política. Desde que los gobiernos sientan que los costos políticos de realizar reformas institucionales son mayores que los beneficios, es improbable que inicien cambios institucionales. En últimas, es indispensable un deseo expreso del electorado para que se hagan los cambios.

3.7.1. Internalizar las externalidades de decisión

Algunos de los problemas entre los ejecutivos fuertes (el sistema de gabinete) y los gobiernos parlamentarios se discutieron antes. Como fue notado por Hettich y Winer, el Parlamento puede actuar como un mecanismo de control, evaluación y revisión de las políticas del gabinete. Las comisiones parlamentarias pueden tener un papel importante. Sin embargo, como ya se dijo, las comisiones pueden generar problemas adicionales. Citando a Franks (1987), Hettich y Winer (1995: 25, n. 13) advierten que estas comisiones deben llevar “gobierno en el Parlamento, y no gobierno por el Parlamento”. Así, el Parlamento y sus comisiones deben actuar como un control del gobierno y no como el gobierno *per se*.

Pero no debe olvidarse la influencia positiva de las comisiones parlamentarias en su función de supervisión. Los atributos positivos pueden fortalecerse y los negativos reducirse, si se reestructuran las comisiones a la luz de las consideraciones anteriores. Por ejemplo, si las responsabilidades de supervisión de las comisiones abarcan amplias áreas de política relacionadas entre sí, esto puede resultar en un intercambio de información entre las mismas, permitiéndoles a los miembros de las comisiones, y al mismo gabinete ministerial, una mejor visión de los problemas en su conjunto y quizá sea una forma de internalizar algunas de las externalidades de decisión. Esto sugiere una estructura de pocas comisiones, no muy especializadas. Si una comisión cubre varias áreas se posibilita una comparación entre los distintos departamentos y agencias supervisadas y es posible fomentar una competencia entre ellas, de nuevo, mejorando el flujo de información hacia los formuladores de políticas. Un número menor de comisiones, con una composición más amplia, también puede reducir las oportunidades de canjes de favores y votos entre los miembros. La rotación periódica de sus miembros puede ser útil al evitar que miembros se adueñen de ciertos temas. Finalmente, mientras una relación múltiple de principal-agente hace más fácil que los burócratas traten de enfrentar entre sí a los principales, también incrementa el grado de control de la burocracia. Por esto en algunas circunstancias la existencia de múltiples principales puede reducir la asimetría de información y llevar a un resultado más eficiente. Otra posibilidad es que las comisiones sirvan como línea de defensa adicional contra la tendencia de los ministros a excesos de gasto en favor de los beneficiarios de los servicios de su departamento.

Breton (1991) y Von Hagen y Haden (1995) enfatizan el papel del ministro de finanzas en un sistema parlamentario como otro mecanismo que permite internalizar los problemas de externalidades de decisión. Como se dijo antes, el ministro de finanzas puede servir (al menos en parte) como contrapeso a las

demandas de los ministros de gasto sobre el tesoro. Breton también arguye que la tradición del secreto presupuestal puede servir para fortalecer la posición del ministro de Finanzas.

3.7.2. *Mejorar la responsabilidad (accountability) del Gobierno*

La mayor parte de la discusión previa se ha concentrado en la importancia de la información en el proceso político⁹. La responsabilidad gubernamental (*accountability*) tiene relación íntima con ese tema. Stanbury (1994: 87) afirma con algo de pesimismo que “el actual sistema de Gobierno por Gabinete es seriamente deficiente en una de las virtudes más importantes: la responsabilidad”, y que “la capacidad del Parlamento y los votantes para hacer exigible esta responsabilidad ... es muy limitada porque es poca la información que se divulga, que es útil para que los votantes puedan evaluar las acciones del gobierno”. Sin embargo, pueden darse algunos pasos para incrementar la calidad de la información y, por tanto, la responsabilidad del gobierno. Incluso puede presumirse que quienes se identifican con la visión de Chicago, al caracterizar los mercados políticos como relativamente eficientes, apoyarían algunas iniciativas para hacer que las acciones del Gobierno sean más transparentes y visibles.

Por ejemplo, el auditor o contralor general puede desempeñar un papel importante como vigilante del Gobierno. Los informes periódicos del auditor general no sólo hacen públicas las extravagancias del Gobierno sino que destacan los problemas de las convenciones de la contabilidad y de reportes gubernamentales. Un papel similar pueden cumplir las comisiones de ciudadanos o de la sociedad civil, que se encargarán simultáneamente de la revisión de las operaciones del Gobierno, ya sea de manera *ad hoc* o sobre bases continuas. Es importante que estas comisiones guarden su distancia del Gobierno para que generen mayor credibilidad.

Otras modificaciones incluyen las prácticas contables y de generación de reportes del Gobierno. Ip (1991), como muchos otros, critica al gobierno por ser poco transparente en la contabilización de sus actividades. Bajo convenciones actuales, los gobiernos pueden sacar determinados items del presupuesto, haciéndolos menos visibles y por tanto menos sujetos a responsabilidad. Los gobiernos también manipulan las cuentas públicas trasladando items de una vigencia a otra, subestimando o sobreestimando los ingresos y los gastos para hacer más dramáticas las mejoras (o para culpar a los gobiernos pasados de problemas presentes), por medio de los descuentos en impuestos o de garantías de préstamos para reducir la visibilidad de subsidios, etc. Todas estas actividades le permiten al Gobierno manipular sus estados financieros para sus propios fines.

Mientras que no es posible eliminar todos estos problemas, algunos pasos pueden darse para minimizarlos. Por ejemplo, muchos han mencionado la necesidad de que los gobiernos presenten un *presupuesto consolidado* que incluya todas las actividades gubernamentales; lo que reduciría la posibilidad de manejar partidas “fuera del presupuesto”. La publicación del costo de descuentos y otros incentivos tributarios y una contabilidad adecuada de garantías a préstamos pueden ser también formas de hacer más transparentes los subsidios gubernamentales. Algunos autores han pedido que se utilicen presupuestos de capital

⁹ Esta sección se basa en Purchase y Hirshhorn (1994: ch.10).

para gastos orientados a la formación de capital (Auld, 1994). Aunque hay muchas dificultades conceptuales, como la forma de definir el capital, la forma apropiada de llevar las depreciaciones, etc., esta aproximación puede enfocar la atención sobre gastos que ameriten ser financiados con recursos de crédito. Otros como Boothe (1993) y Mintz y Preston (1994) sienten que estas dificultades, incluso, llevarán a mayores distorsiones.

Otro asunto importante para la responsabilidad gubernamental es la naturaleza cíclica de algunos ingresos. Algunas fuentes de ingreso son bastante volátiles, generando grandes pérdidas o ganancias ocasionales. El desarrollo de mecanismos presupuestales para controlar esta volatilidad es un reto, pero puede incrementar la responsabilidad del Gobierno.

Finalmente, pueden establecerse varios tipos de restricciones legislativas sobre la capacidad del Gobierno para cobrar impuestos y endeudarse. Una discusión de estos temas se halla en Kneebone (1997).

4. POLÍTICOS Y BURÓCRATAS: LA TEORÍA DE LA BUROCRACIA

La sección anterior se concentró en la relación de principal-agente entre los votantes y sus representantes y en algunas de las características normativas de los resultados políticos. Pero se ignoró, en gran parte de la discusión, otro importante actor que aparece en la problemática de la elección pública y que no es elegido: el burócrata del sector público.

4.1. EL BURÓCRATA MAXIMIZADOR DE PRESUPUESTO DE NISKANEN

El primer examen sistemático del papel de la burocracia en el proceso político fue realizado por William Niskanen en su gran obra, *Burocracia y gobierno representativo* (1971). Aunque algunos trabajos previos sobre la burocracia se habían desarrollado desde Weber (1947), con útiles contribuciones de Buchanan (1965) y Downs (1967), Niskanen fue el primero en modelar formalmente el papel de la burocracia en el marco de la elección pública. Es imposible exagerar la influencia del autor en esta área. Bendor (1988: 354), por ejemplo, reconoce el trabajo de Niskanen como “el generador de numerosos modelos formales ... e incluso hoy en día es probablemente el autor más citado”. Citando a Goodin (1982), Blais y Dion (1991) reportan que Margaret Thatcher asignó a Niskanen (1975) como lectura obligatoria para los funcionarios públicos británicos. Además, Ronald Reagan nombró a Niskanen como su consejero económico.

En su modelo de burocracia Niskanen ve la relación entre la burocracia y la legislatura (que es considerada como un principal) como un monopolio bilateral: un único vendedor ofreciendo a un único comprador. Una de las partes, la agencia gubernamental, ofrece un producto (algún paquete de servicios gubernamentales y bienes públicos) a los legisladores a cambio de un presupuesto. Se argumenta que “los incentivos relativos y la información disponible, bajo la mayoría de circunstancias, le proporcionan al oferente un poder monopolístico dominante” (1971: 30). En otras palabras, porque el oferente tiene mejor información con respecto a los costos y beneficios de los programas que ofrece; es difícil para los legisladores controlar la eficiencia de la producción. Más aún, como proveedores monopolistas están libres de presiones de competencia para hacerse eficientes;

esta falta de competitividad también priva a los legisladores de una forma importante de medir la eficiencia del oferente. Dada la dificultad de la medición de los ingresos de los grupos burocráticos también se hace complicado relacionar los salarios de los burócratas y presupuestos, ya sea directa o indirectamente, con los resultados de productividad. Esto porque los burócratas rara vez tienen incentivos financieros para actuar de forma eficiente. Empresas privadas que operan ineficientemente pueden ser objeto de compra u otras formas de toma de control. Esa posibilidad es un importante mecanismo de control disciplinario para quienes manejan este sector. No hay tal amenaza para los burócratas del sector público. Por todas estas razones, Niskanen percibe a los legisladores (el principal) como un operador pasivo que acepta o rechaza los presupuestos tal cual se lo presenta una agencia pública (el agente) que busca su interés particular, en un ambiente donde las presiones internas y externas para lograr la eficiencia están ausentes.

Si los burócratas en el modelo de Niskanen no persiguen la eficiencia, ¿qué es lo que persiguen? Niskanen (1971: 38) establece un listado de variables que pueden entrar en la función de utilidad de los burócratas: “salario, gajes del oficio, reputación pública, poder, patrocinio, resultados logrados por la agencia que manejan, facilidades para hacer cambios y para el manejo de la misma”. Es importante notar que la mayoría de estas variables son no pecuniarias y por lo tanto difíciles de medir. Se nota, sin embargo, que todas menos las dos últimas están positivamente relacionadas con el total del presupuesto, y de ahí su caracterización del burócrata maximizador de presupuesto.

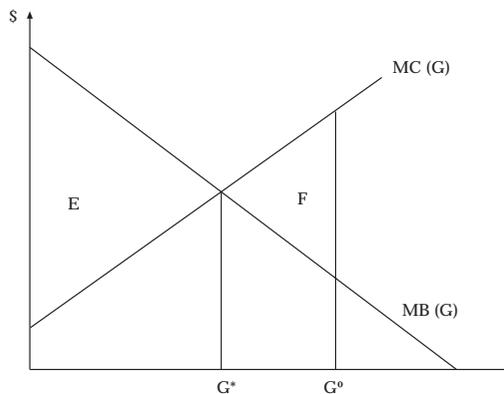
El modelo de Niskanen del burócrata maximizador de presupuesto genera predicciones sombrías sobre la eficiencia de las elecciones de los burócratas, lo cual se ilustrará con un esquema bastante simple¹⁰. El grupo burocrático recibe un presupuesto que es función de la demanda revelada del ingreso (G) de la agencia por medio de los legisladores, $B(G)$. Esta función, que también puede ser vista como una función de beneficio público revelada por la autoridad pública, se presume que crece a una tasa cada vez menor, por tanto la curva del beneficio marginal $MB(G)$ se representa con una pendiente negativa en la figura 2. A cambio, el grupo burocrático se enfrenta a una función de costos $C(G)$ que va creciendo marginalmente; por tanto, posee una pendiente positiva como se observa en la misma figura 2, $MC(G)$. Se presume que, aunque el grupo conoce la forma de las curvas de costos y de beneficios, los legisladores conocen sólo esta última. Así, los legisladores sólo pueden observar el producto final pero no pueden determinar si este resultado es o no una asignación eficiente en el sentido de Pareto.

La asignación eficiente en el sentido de Pareto para la agencia es el nivel de ingreso donde los beneficios públicos marginales se igualan a los costos públicos marginales, denotado como G^* en la figura 2. Burócratas maximizadores de presupuesto, por virtud de su posibilidad de adquirir mejor información con respecto a los costos de proveer los servicios, están en capacidad de expandir la producción hasta el punto G^0 , donde el presupuesto apenas cubre el costo de producción – $B(G^0)=C(G^0)$. En el punto G^0 , el superávit del consumidor sobre las unidades inframarginales hasta el punto (área E) se compensa exactamente por el exceso de costos marginales respecto de beneficios marginales de las

¹⁰ Lo anterior se relaciona con Mueller (1989).

unidades producidas en exceso de G^* (área F). Por esto, la agencia monopólica es capaz de capturar el superávit del consumidor con sobreproducción. El área F es el costo de la burocracia descontrolada, generado por la información asimétrica. El modelo de Niskanen predice que el resultado no es Pareto eficiente, porque la producción será mayor que la óptima (en términos de la demanda revelada por la autoridad política), pero la producción se realiza eficientemente en el sentido de que se produce a un mínimo costo.

FIGURA 2:
LA MAXIMIZACIÓN DEL PRESUPUESTO BUROCRÁTICO DE NISKANEN



4.2. ALGUNAS EXTENSIONES E INVESTIGACIONES EMPÍRICAS

McGuire (1981: 315) anota que una importante implicación del modelo de Niskanen está dada porque cuando se llega al nivel maximizador del presupuesto su valor se eleva al tiempo que se reduce el costo de producción. Entonces, en equilibrio la “demanda (por el servicio del gobierno) siempre parece ser elástica”. Incluso, McGuire demuestra que si el modelo de Niskanen es correcto la elasticidad precio de la demanda de los servicios del Gobierno se igualará a -1 (en consecuencia, un incremento en un punto porcentual en el precio de los servicios gubernamentales genera una reducción de un punto porcentual en la demanda). Aunque McGuire no contrasta esta hipótesis, sí examina algunos estudios anteriores sobre la elasticidad de la demanda de los servicios públicos, y afirma que lo que se tiende a encontrar son demandas inelásticas. Por esto, concluye que la hipótesis planteada posee poca evidencia empírica. Esta conclusión puede parecer un poco ligera. En ninguno de los estudios que el autor presenta se calcula la elasticidad precio de la demanda de los servicios públicos, e incluso los únicos que poseen algunos cálculos, Borchering y Deacon (1972), sustentan la hipótesis de la elasticidad unitaria –se encontró que para cuatro de siete gobiernos no-federales, los servicios gubernamentales en los Estados Unidos presentan una elasticidad de demanda con respecto al precio marginal de los impuestos cercana a -1 , y para otros, cercana a -0.9 . Un estudio posterior de Wyckoff (1988) comprueba la hipótesis de la elasticidad unitaria y encuentra que la elasticidad de demanda del gasto en capital es cercana a -1 ,

pero para gastos de funcionamiento es solamente de -0.34 . Borcharding (1985) reporta que Ott (1980) también encontró evidencia que soporta la elasticidad unitaria. Niskanen (1991) reporta que sus trabajos preliminares (no publicados) sobre la demanda de defensa, que se asocian con la metodología de Borcharding y Deacon, sugieren una elasticidad precio de la demanda alta pero negativa. Así, se puede establecer que existe evidencia suficiente para soportar la hipótesis de una elasticidad alta y negativa de la demanda de servicios gubernamentales, lo cual es consistente con los resultados del modelo original de Niskanen. Como ha sido expuesto por Niskanen (1991), aunque estos resultados son sugestivos no constituyen una prueba contundente del modelo de maximización del presupuesto, porque no hay forma de saber cuál es la función subyacente de demanda de la población.

Migue y Belanger (1974) proveen una extensión teórica del modelo de Niskanen. Ellos reemplazan la idea de la maximización del presupuesto burocrático por una donde los burócratas maximizan un presupuesto *discrecional*, que es la diferencia entre el presupuesto total y el costo mínimo de la producción esperada por la autoridad política. Este “superávit” es empleado en personal adicional, gastos extras, capital, etc. Mientras que Niskanen (1971) predice que la asignación resultante será demasiado grande (relativa al nivel eficiente en el sentido de Pareto) pero eficiente (generada al mínimo costo); en el modelo de Migue y Belanger el resultado puede ser demasiado grande o pequeño, pero siempre será ineficiente (es decir, con un costo superior al mínimo). Por esto, mientras los modelos de Niskanen y de Migue y Belanger comparten la predicción de que los burócratas buscan presupuestos demasiado grandes, los modelos difieren en la forma como los superávits serán distribuidos. Con posterioridad, Niskanen (1975, 1991) dio su aval a las extensiones de Migue y Belanger, las cuales “generalizan y simplifican” su modelo original (1991: 18).

Muchos estudios han tratado de analizar el grado hasta donde el sector público sufre de la producción ineficiente precedida por Migue y Belanger. La aproximación típica es la comparación entre el costo unitario de los ingresos del Gobierno y los costos unitarios de las firmas privadas que generan un ingreso similar. Niskanen (1975) cita varios trabajos de este estilo, como los que estudian la producción de electricidad, la eficiencia de apagar incendios y el servicio de las aerolíneas. Trebilcock (1994) afirma que muchos estudios encuentran que los servicios que provee el Gobierno cuestan alrededor de 30% a 90% más que los servicios equivalentes provistos por el sector privado. Borcharding (1977: 62) habla de la “regla de duplicación burócratica”, según la cual “al remover una actividad del sector privado se duplican los costos unitarios de producción”. En un conjunto de estudios sobre el gasto del Gobierno, Savas (1982: 111) concluye que “se puede afirmar, por lo menos, que la producción pública de servicios no es superior a la producción privada, mientras que quienes creen *a priori* que los servicios producidos privadamente son mejores puedan hallar bastante evidencia en favor de su posición”¹¹.

Aunque muchos estudios parecen mostrar que la producción del Gobierno es ineficiente, existen varias razones por las cuales se debe ser cauteloso en la interpretación de esta evidencia como soporte para sustentar la ineficiencia de la burocracia. Primero, en muchos casos es difícil la medición de los productos

¹¹ Para una revisión reciente en el contexto canadiense, ver Kitchen (1993).

producidos por el sector público. ¿Cómo se pueden comparar los costos del sector público con los costos del sector privado si no se puede medir correctamente lo producido? En segundo lugar, en muchos casos no hay un punto de referencia competitivo. En tercer lugar, como ha sido anotado por Rosen (1995), la eficiencia de una empresa –pública o privada– depende en gran medida del entorno del mercado en donde se opere. Una empresa pública que se encuentra en un ambiente de alta competencia puede ser muy eficiente, mientras que un monopolio de propiedad privada puede ser muy ineficiente. Un ejemplo de cómo la competencia puede sobrepasar las ineficiencias burocráticas, se encuentra en los trabajos de Caves y Christensen (1980). Se compara la producción de dos líneas férreas, una pública y otra privada, y no se encuentra evidencia de que el sistema público sea más ineficiente. Se concluye que “cualquier tendencia hacia la ineficiencia resultante de la propiedad pública ha sido superada por los beneficios de la competencia” (p. 974).

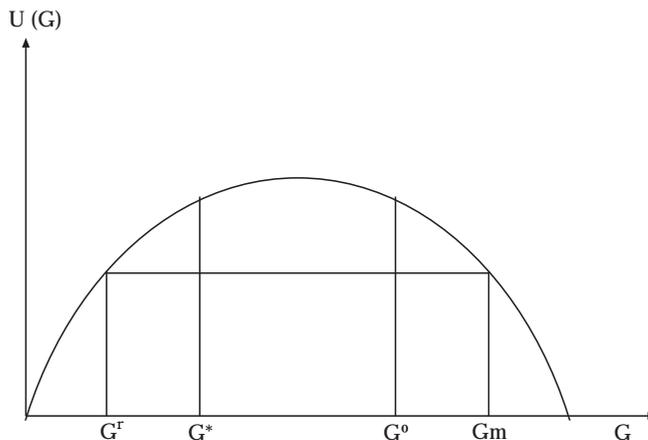
Finalmente, la evidencia de que las agencias gubernamentales son ineficientes con respecto al sector privado puede no ser un claro indicio de la existencia de ineficiencia *burocrática* sino de ineficiencia *política*. Fiorina (1977) y Fiorina y Noll (1978) presentan una visión algo cínica de que los políticos llegan hasta promover la ineficiencia burocrática para que puedan intervenir en favor de sus votantes o cosechar los beneficios políticos –“en un sentido bastante real cada (político) es un productor monopolístico de los servicios burocráticos para su distrito” (Fiorina, 1977: 43). Más aún, otra posibilidad es la de que los políticos promuevan la ineficiencia para facilitar transferencias hacia grupos que se beneficien de ellas.

En una serie de trabajos importantes, Romer y Rosenthal (1978, 1979, 1982) investigaron el papel de control de la agenda en el proceso de elaboración del presupuesto. Examinaron las implicaciones del “presupuesto básico” en los distritos escolares del estado norteamericano de Oregon. Allí cada distrito escolar tiene un presupuesto básico, fijado por ley. Las autoridades de los distritos pueden obtener fondos suplementarios proponiendo un presupuesto superior, por medio de un referendo. Si el voto popular en el referendo es positivo, el presupuesto sugerido se convierte en el nuevo presupuesto básico. Si el referendo niega la propuesta, la base antigua sigue rigiendo.

Referendos acerca de propuestas presupuestales ofrecen una única oportunidad para contrastar la teoría de la burocracia maximizadora de presupuestos. En una democracia directa, el poder monopolístico y las ventajas de información que posee la burocracia se fortalecen. Más aún, la burocracia se encuentra en una mejor posición para controlar la agenda presupuestal bajo una democracia directa, que cuando las propuestas presupuestales se presentan ante una autoridad política. Para observar cómo el control de la agenda puede afectar los resultados finales se debe considerar un modelo del votante mediano. La figura 3 muestra la función de utilidad del votante mediano definida sobre gastos escolares G . Si el electorado tuviese la capacidad de votar sobre un rango de gastos, el resultado sería G^* , el nivel preferido por el votante mediano. Sin embargo, bajo el esquema de Oregon esto no ocurre. En cambio, un nivel base G^r se fija por ley. Lo anterior lleva a la posibilidad de que el distrito pueda llevar a cabo un referendo para cualquier nivel entre G^r y G^m , que puede ser G^0 , y que reciba la aprobación del votante mediano, porque se prefiera alguno de estos niveles más que G^r . Por esto, cuando el presupuesto básico es menor que el nivel de mayor preferencia del votante

mediano, se puede llevar a cabo un referendo para que se fuerce una expansión en el presupuesto que sobrepase el nivel de mayor preferencia del votante.

FIGURA 3:
PRESUPUESTACIÓN BÁSICA



En un análisis de corte transversal del gasto por estudiante, Romer y Rosenthal (1982) encontraron que para los distritos donde el presupuesto básico excedía el nivel de mayor preferencia, el nivel medio de gasto por estudiante es virtualmente idéntico al presupuesto básico, mientras que para los distritos donde el presupuesto básico es menor que el nivel preferido, el nivel medio del gasto por estudiante es 15% mayor. Mientras que esos estudios proveen un soporte convincente para el modelo de la burocracia, los resultados ilustran en forma más general el poder de quienes manejan la agenda presupuestal, ya sean burócratas, ministros del Gabinete o comisiones. En particular, si quien fija la agenda tiene una preferencia por el gasto gubernamental superior a la del votante mediano, el gasto tenderá a ser mayor (véase, Filimon, Romer y Rosenthal, 1982).

4.3. ¿CÓMO ES QUE UN BURÓCRATA MAXIMIZADOR DE PRESUPUESTO RESPONDE A RECORTES DEL MISMO?

Niskanen presume un burócrata maximizador de utilidad que busca maximizar el nivel del presupuesto (o del presupuesto discrecional). Sin embargo, en muchas jurisdicciones, la tendencia reciente es a reducir los gastos gubernamentales. Entonces, ¿cómo responderá la burocracia maximizadora de utilidad a estos recortes? Algunos han sugerido que una implicación del modelo de Niskanen es que la cabeza de la agencia va a reaccionar a estos recortes con la reducción de la cantidad y calidad de sus programas y servicios, en lugar de reaccionar con un recorte de personal. Laband (1983) investiga esta posibilidad en el caso de las reducciones generales impuestas en Estados Unidos por la administración Reagan en 1983 y 1984. En un periodo desde 1982 hasta 1984 los presupuestos de las

agencias estudiadas por Laband se redujeron en 21%, mientras el número promedio de trabajadores declinó sólo en 5%. Más aún, en 91% de las agencias examinadas el recorte del presupuesto fue proporcionalmente mayor que la reducción en el personal. Laband concluye que los burócratas “tienden a recortar la carne más que la grasa” cuando ocurren recortes presupuestales (1983: 311).

De Groot y Van Der Sluis (1987) desarrollan un modelo formal que predice un comportamiento similar. Argumentan que los burócratas tratan de evitar “conflictos sociales” dentro de las agencias y, por tanto, “su propósito es de minimizar el conflicto y, en particular, la reducción de los despidos es un objetivo adicional que ha sido incorporado en los modelos sobre comportamiento burocrático en períodos de recorte presupuestal” (p. 104)¹². De Groot y Van Der Sluis conjeturan que para eludir conflictos dentro de las organizaciones los jefes de las agencias tratarán en lo posible de aprovechar retiros voluntarios para hacer frente a recortes presupuestales, resistiéndose a despedir trabajadores más allá de este nivel. El éxito de los jefes de agencias en lograrlo es una medida del poder de la burocracia. Los autores plantean como hipótesis que la reducción en el empleo será mayor en las agencias en donde la rotación natural de la fuerza de trabajo sea alta, ya que el recorte de personal en estas agencias no causará conflictos sociales. Ellos probaron esta hipótesis utilizando información de un departamento grande de economía de una universidad holandesa sometida a un recorte presupuestal. Encontraron que el tamaño de la reducción en el número de trabajadores se relaciona positivamente con el nivel de rotación. Aunque la relación es bastante débil, los resultados son consistentes con la idea de que los burócratas buscan minimizar el conflicto social evitando despidos cuando se presentan reducciones en el presupuesto.

Los burócratas que afrontan un recorte inminente en el presupuesto también tienden a cambiar la composición de la fuerza de trabajo dentro de su agencia. Quizás el ejemplo más conocido de este fenómeno es el de Parkinson, quien observó que entre 1914 y 1928, después de la Primera Guerra Mundial, el número de embarcaciones en la armada británica cayó 67%, mientras el número de oficiales y marinos sólo declinó 32%. En este mismo período el personal administrativo se incrementó 78%, haciendo que Parkinson afirmara que los británicos tenían “una magnífica armada en tierra firme” (Parkinson, 1957: 7). Este tipo de expansionismo administrativo se ha denominado la “Ley de Parkinson”¹³.

McKee y Wintrobe (1993) ofrecen una explicación de la “Ley de Parkinson” basada en la idea de que los burócratas buscan construir “redes verticales” con subalternos, las cuales establecen un ambiente de confianza y una suerte de “capital de red” dentro de la organización, lo que incrementa la productividad y reduce los costos de vigilancia. McKee y Wintrobe establecen como hipótesis que la promoción de trabajadores de línea en posiciones administrativas es una forma de proteger del despido a empleados en los que han “acumulado” este tipo de capital; basándose en la premisa de que es menos probable el recorte de personal en cargos administrativos. Utilizando datos del sistema de escuelas públicas de

¹² No es claro que Niskanen no considere este “objetivo adicional”. El muestra, por ejemplo, que “la facilidad de realizar reformas, y la facilidad de manejar un grupo burocrático” (Niskanen, 1971: 38) son elementos posibles dentro de la función de utilidad de los burócratas que no incrementan el presupuesto.

¹³ Ver sección 4.6 en este artículo para otra noción sobre la Ley de Parkinson.

la provincia canadiense de Ontario, encontraron evidencia que sustenta la operación de la “Ley de Parkinson”. Inclusive, hallaron que esta ley no se aplica sólo al sector público sino que puede presentarse también en el sector privado, con base en evidencia empírica de la industria siderúrgica en los Estados Unidos.

Otro aspecto importante, de los recortes presupuestales y de los cambios institucionales que a menudo lo acompañan, son las condiciones bajo las cuales el actor central del proceso de toma de decisiones delega la responsabilidad de implementar recortes en actores locales o subsidiarios. Por ejemplo, si el Ministerio de Educación Superior debe repartir un recorte en el sector de la educación posecundaria, ¿debería ser una decisión centralizada, donde el ministro imparte órdenes sobre cuáles departamentos y programas deben recortarse, o debería descentralizarse la decisión, dejando a las instituciones individuales la determinación de dónde efectuar ahorros?

Esta pregunta es resuelta por De Groot (1988)¹⁴, quien formula un modelo de principal-agente bajo información asimétrica, donde el actor central es el principal y el actor local es el agente. Se identifican dos beneficios de la descentralización de la decisión: el primero surge de la asimetría de información, porque el actor central puede no poseer la información específica requerida para realizar los recortes eficientemente dentro de las agencias locales, y por esto la descentralización permite reducir la ineficiencia asociada con la falta de información; y el segundo se debe a que serán los actores locales los que implementen las modificaciones, y ellos tendrán más compromiso con medidas de su autoría o en cuya elaboración participaron. Un ejemplo del primer beneficio de la descentralización surge si las preferencias difieren entre las regiones locales pero son homogéneas dentro de ellas. Las decisiones tomadas localmente pueden ser más ajustadas a las preferencias locales que las de autoridades centrales.

Breton (1990) identifica otros beneficios de la descentralización. Dejar que las decisiones sean tomadas por agencias locales puede generar una “competencia horizontal” entre ellas. Esto permite a las diferentes agencias experimentar con políticas distintas, generándose así una difusión de innovaciones exitosas en política susceptibles de copia por otras agencias. La competencia horizontal entre agencias descentralizadas provee, a la autoridad central y a los votantes, puntos de referencia o *benchmarks* para que tengan formas de comparar la eficiencia regional de la toma de decisiones. Lo anterior también lleva a políticas más eficientes.

De Groot identifica dos costos de la descentralización: (1) los actores locales son más sensibles al conflicto social que puede resultar de la necesidad de recortar personal, debido a los reducciones presupuestales, y por tanto tenderán a evitarlos; y (2) la descentralización puede incrementar la cantidad de tiempo requerido para implementar decisiones. Uno podría añadir dos costos potenciales a la lista de De Groot: (3) los actores locales ignoran el impacto de sus decisiones en otras jurisdicciones, lo cual puede generar ciertas externalidades de decisión; y (4) la descentralización puede llevar a que se dupliquen servicios y se pierdan economías de escala.

¹⁴ La literatura sobre el federalismo fiscal también trata este asunto. Ver, por ejemplo, Boadway y Hobson (1993).

Para comprobar su modelo empíricamente, De Groot investigó el proceso de la reducción de camas en un hospital de los Países Bajos entre 1982 y 1984. A pesar de la dificultad de encontrar datos para llevar a cabo este estudio –el mayor problema fue la medición de los grados de descentralización– sus resultados tendieron a confirmar que el nivel de descentralización depende de los tipos de intercambios mencionados anteriormente. En particular, se encontró que entre mayor sea la deficiencia en la información a nivel central, mayor será el nivel de descentralización.

4.4. LA BUROCRACIA Y LA DEMANDA POR EL GASTO DEL GOBIERNO

Hasta ahora la discusión se ha concentrado en el impacto que tienen los burócratas en la generación de los servicios gubernamentales. También es posible que los burócratas afecten la demanda por servicios públicos por medio del impacto que pueden ejercer sobre los resultados electorales, dado su doble papel de votantes y consumidores. Buchanan (1977) trata este tema en una discusión sobre el conflicto de intereses que existe cuando los burócratas votan en las elecciones.

Muchos han formulado la hipótesis de que los burócratas tienen una mayor preferencia por incrementos en los gastos del Gobierno que el votante típico, porque no sólo se benefician de la provisión del bienes públicos como consumidores sino que también del prestigio, el poder, la seguridad de su trabajo, y la posibilidad de incrementar sus salarios como empleados gubernamentales. Otros han afirmado que los burócratas poseen un mayor poder de votación que el que sugeriría su número porque “sus costos de información y de participación política son relativamente bajos, pues los asuntos públicos son su negocio cotidiano”; por esto “ellos participan con mayor intensidad en toda clase de actividades políticas, y particularmente en la votación” (Pommerehne y Frey, 1978: 100).

Aunque la influencia de los empleados del Gobierno sobre el tamaño del mismo, por medio de su comportamiento a la hora de votar, no requiere que la participación electoral de los burócratas sea mayor que la del promedio, la probabilidad de que ellos influyan sobre el resultado depende de cada caso. Muchos estudios muestran que la participación electoral es mayor para los burócratas que para el electorado como un todo (véanse, por ejemplo, Bush y Denzau, 1977; Frey y Pommerenhe, 1982; Bennett y Orzechowski, 1983)¹⁵.

Incluso, si la participación electoral de los empleados públicos es mayor que el promedio cabría preguntarse si sus preferencias con respecto al gasto gubernamental difieren significativamente de las preferencias del resto de la población. Un estudio reciente realizado por Rubinfeld (1977) concluye que la probabilidad de que se vote por un incremento en los gastos de una escuela local de un suburbio en Detroit será mayor si el individuo está empleado como maestro en el sector público. Courant, Gramlich y Rubinfeld (1980) encuentran que los empleados del sector público en Michigan tienden a ser menos favorables a las reducciones en los gastos del Estado que los empleados del sector privado. Ambos

¹⁵ Para tener un punto de vista alternativo, ver Jaarsma, Schram y Van Winden (1986), quienes encontraron poca evidencia de que los burócratas en los Países Bajos tienen una mayor participación electoral que los no burócratas.

estudios tratan de controlar otros factores socio-económicos y demográficos, y por tanto pretenden proveer alguna evidencia de que las preferencias de los empleados públicos, sobre el tamaño del Gobierno, difieren del resto de la población.

Santerre (1993), refiriéndose al trabajo de Pommerehne y Frey (1978), investigó si la votación de un empleado de una escuela pública ejerce mayor impacto en los gastos de la institución, en los distritos de Estados Unidos, donde estas decisiones se toman por votación directa, que en los distritos donde la decisión la toman representantes elegidos. Su hipótesis es que la eliminación del “intermediario” en una democracia directa incrementa el poder del voto de los empleados públicos. Se encuentra que el impacto del empleado público sobre la decisión del gasto es marginalmente mayor (pero estadísticamente significativo) en los distritos donde se ejerce la democracia directa. Lo anterior tiene dos implicaciones importantes. Se provee evidencia que soporta la hipótesis de que las preferencias de los burócratas difieren de las preferencias del resto de la población, y que dichas preferencias pueden resultar generando un gobierno más extenso. La segunda y quizás la más importante sugiere que “las instituciones políticas son importantes en ciertas circunstancias” (Santerre, 1993: 196). En otras palabras, el marco institucional dentro del cual se toman decisiones de política puede efectivamente afectar los resultados políticos.

Finalmente, Blais, Blake y Dion (1991) investigan la afirmación de que burócratas maximizadores de presupuesto tienden a votar por los partidos de izquierda porque estos partidos suelen favorecer el gasto gubernamental. En numerosas elecciones en distintos países, incluyendo a Canadá, se encontró evidencia sobre una dicotomía en los patrones de votación del sector privado y del público, donde se expresa una marcada preferencia de los burócratas por los partidos de izquierda. Los autores concluyen que sus hallazgos sugieren un soporte “calificado” para el modelo del burócrata maximizador de presupuesto.

4.5. TEORÍAS SOBRE EL CONTROL LEGISLATIVO DE LAS BUROCRACIAS

Un elemento importante de los modelos tipo Niskanen sobre la burocracia es el papel pasivo que cumple la autoridad política –los legisladores están efectivamente limitados ya sea a aceptar o a rechazar las propuestas sobre el presupuesto de las agencias burocráticas. Muchos autores han cuestionado el papel pasivo de los legisladores, argumentando que la autoridad política tiene un incentivo para vigilar a la burocracia y negociar con ella a fin de lograr resultados mejores para la legislatura. Las propuestas presupuestales son comúnmente vetadas por los ministros, en especial el de Finanzas, el Gabinete y las comisiones competentes. El resultado quizá sea un compromiso entre los deseos de los burócratas maximizadores y los objetivos políticos de los legisladores. Niskanen asume que las burocracias llevan las de ganar en este juego. Otros argumentan, por el contrario, que los legisladores poseen mayor poder por su control de las decisiones y por su habilidad en recolectar información y vigilar los resultados. Siguiendo a Carroll (1993) nos referiremos a lo anterior como “la teoría del control legislativo” del sector público.

La teoría del control legislativo se puede pensar como una contraparte de la teoría de la burocracia a la aproximación de Chicago discutida antes, en cuanto

ambas sugieren que la eficiencia política y las instituciones burocráticas son variables endógenas. Wittman, por ejemplo, argumenta que “el problema de principal-agente de las burocracias ha sido exagerado porque existen numerosos métodos para reducir el potencial de oportunismo” y más aún, “es prácticamente imposible encontrar una estructura alterna que sea técnicamente más eficiente” (1990: 12).

Numerosos autores han investigado el punto hasta dónde los resultados reflejan las preferencias de la autoridad política sobre las preferencias de la burocracia. Proponentes de la teoría del control legislativo afirman que la tendencia de las investigaciones a enfocarse en mecanismos formales de vigilancia y en incentivos burocráticos es errónea. Por ejemplo, muchos han afirmado que la autoridad política sólo se involucra esporádicamente en la vigilancia y en el control de agencias. Algunos han interpretado esta intervención esporádica como algo que sugiere un ambiente a la manera de Niskanen, donde la burocracia puede hacer lo que le plazca, incluso hasta llegar a reinar por encima de la autoridad política. Weingast y Moran (1983), Weingast (1984) y McCubbins y Schwartz (1984) han argumentado que estas interpretaciones pueden resultar inapropiadas. Ellos afirman que el control político sobre las burocracias funciona con mecanismos menos explícitos. Se afirma, por ejemplo, que los políticos se encuentran en continuo contacto con sus electores, quienes son usuarios de los servicios provistos por las agencias. Por esto los legisladores están en capacidad de hacer el seguimiento de las acciones burocráticas indirectamente y a bajo costo, con el solo hecho de escuchar a sus electores. McCubbins y Schwartz se refieren a esto como la supervigilancia de la *alarma de incendios*, en contraposición al control de la *vigilancia policíva*. La autoridad política también controla la distribución del dinero entre las agencias. Los políticos prefieren dirigir fondos hacia las agencias que cumplan con sus deseos y favorezcan sus ambiciones. Los burócratas, que conocen esas circunstancias, tienen un incentivo para actuar de manera tal que puedan complacer a sus jefes políticos. De esta manera, “la competencia por incrementos presupuestales ... mitiga significativamente las asimetrías de información sobre la producción burocrática” (Weingast, 1984: 155). Como resultado los autores niegan la existencia de la retrechería burocrática pero señalan que hay buenas razones para cuestionar la magnitud que ésta tendría según los modelos del tipo Niskanen. Más aún, la falta de la intervención y participación política directa en las decisiones de las agencias puede no ser un indicio de retrechería burocrática sino de una burocracia que puede estar funcionando bien y que obra en función de los deseos de sus principales políticos.

En dos cuidadosos estudios de caso sobre comités de vigilancia del Congreso de los Estados Unidos, Weingast y Moran (1983) y Weingast (1984) buscan determinar la validez del modelo del control legislativo. Weingast y Moran examinan un cambio sustancial en la orientación política de la Comisión Federal del Comercio (FTC) en los últimos años de la década del 70, y Weingast estudia cambios en la jurisdicción de la Comisión de Valores y Bolsas (SEC) durante los primeros años de la década del 60. Los autores argumentan que en ambos casos los cambios de política no se precipitaron ni por iniciativa burocrática ni por la necesidad de sancionar una burocracia desenfrenada. Por el contrario, la evidencia sugiere que los cambios políticos reflejan un cambio en el clima político y cambios en los miembros de los comités competentes del Congreso. En ambos casos los autores concluyen que la evidencia es consistente con un ambiente en donde el Congreso controla las agencias, y no al contrario.

Spillar (1990) también ofrece evidencia sobre la teoría del control legislativo. Considera un juego múltiple de principal-agente (con tres jugadores) que involucra al Congreso (quien representa los intereses de los consumidores), un regulador burocrático y un grupo de interés industrial. El Congreso y el regulador tienen una relación de principal-agente, en donde las acciones del regulador no son perfectamente observadas por el Congreso. Es claro que existe espacio para que el Congreso ejerza influencia sobre el regulador si existen los incentivos apropiados ... Sin embargo, Spillar argumenta que el grupo de interés industrial también está en capacidad de influir al regulador. Observa que los burócratas generalmente dejan el servicio público por algún trabajo en el sector industrial regulado, y conjetura que esta reciprocidad potencial (o “soborno”) puede también afectar el comportamiento del regulador. Spillar establece su modelo empírico por medio de la estimación de los determinantes de la probabilidad condicional de que los reguladores de las tres agencias trabajen en el sector regulado, después de su empleo gubernamental. Se demuestra que entre mayor sea el presupuesto discrecional otorgado al regulador cuando trabajaba para el Gobierno, menor es la probabilidad de que él/ella sea un trabajador potencial de la industria regulada. También se demuestra que poseer previamente un empleo público incrementa la probabilidad de trabajar en la industria regulada. Basándose en estos hallazgos, el autor “no rechaza la existencia de un problema de agencia entre el Congreso y sus agencias regulatorias”; más aún, “mientras el Congreso parece utilizar su presupuesto para disciplinar a los reguladores, su control sobre ellos no parece ser perfecto” (Spillar, 1990: 98).

4.6. REFORMANDO, REPENSANDO, REHACIENDO, RECONSTRUYENDO Y REINVENTANDO LA BUROCRACIA

Se ha desarrollado toda una corriente de investigación que busca la reforma burocrática. El estudio sobre la burocracia casi se ha incorporado a la Nueva Era, como lo ilustra la popularidad de *Reinventando el Gobierno*, de Osborne y Gaebler (1992), sin lugar a dudas el único libro que logró posicionarse dentro de la lista de los mejor vendidos, dentro de lo que han llamado McKee y Wintrobe (1993: 309) el “tema notoriamente aburrido de la administración pública”¹⁶. Esta corriente de reforma burocrática se ha convertido en una bonanza no sólo para las editoriales. Varios estados norteamericanos han emprendido grandes reformas burocráticas. El Gobierno federal de Estados Unidos está en proceso de “reinventarse”, a partir del “National Performance Review” del Vicepresidente Gore. Uno de sus precedentes fue la iniciativa Servicio Público 2000 del Gobierno federal canadiense en 1990.

Muchos de los estudios discutidos en este artículo sugieren que la ineficiencia potencial de la burocracia surge por dos razones básicas: (1) la posición monopólica de los grupos burocráticos implica una falta de presión competitiva que genere resultados eficientes; y (2) la información asimétrica implica que la autoridad política no pueda vigilar y controlar burocracia, a menos que asuma costos significativos para ese efecto. Casi todas las reformas burocráticas discutidas

¹⁶ Puede ser relevante notar que ninguno de los autores es economista ni científico social –Osborne es un escritor/periodista y Gaebler fue gerente municipal–. Sin duda eso explica la accesibilidad y la inmensa popularidad de su libro

en la literatura popular pueden relacionarse con estos dos factores. Si bien limitaciones de espacio impiden una discusión completa del ámbito de la reforma burocrática, algunos de los temas críticos sugeridos por la literatura se resumen a continuación.

4.6.1. Elección versus voz

Albert Hirschman (1970) enfatiza la diferencia entre “elección versus voz” como una manera alternativa de los consumidores para comunicar sus preferencias por bienes y servicios públicos; esta distinción también es útil cuando se piensa en las reformas burocráticas. El punto central de Hirschman es que algunos mercados se caracterizan por libre movilidad (y otros rasgos importantes), que permiten a los consumidores comunicar sus preferencias por medio de actos de elección (lo que Hirschman llama “salida”) –si los consumidores no están de acuerdo con el precio y calidad de algún servicio de un proveedor, simplemente eligen cualquier otro. En estos mercados la competencia surgida de la posibilidad que tienen los consumidores para elegir lleva a resultados eficientes. En otros casos, la elección no es posible (o permitida) y por tanto las preferencias de los consumidores sólo pueden manifestarse por fuera del marco del mercado; por ejemplo, por medio de la expresión de sus puntos de vista en el proceso político: el ejercicio de la voz.

Muchos, de quienes apoyan las reformas burocráticas, argumentan que existe mayor espacio potencial para la elección (es decir, competencia) en actividades del sector público que el que tradicionalmente se le ha dado. Si se otorga más campo a la elección se mejora la eficiencia. Incluso algunos argumentan que la aparente ineficiencia de la burocracia no es culpa de la provisión pública de servicios sino de la ausencia de competencia. Por ejemplo, en sus estudios de sistemas ferroviarios públicos y privados Caves y Christensen (1980: 974) concluyen “que la muy mencionada ineficiencia de las empresas del gobierno surge de la carencia de competencia efectiva, más que de su propiedad pública *per se*”.

Por supuesto, no siempre hay espacio para la competencia del sector privado; incluso, se debe cuestionar la presencia del suministro público de bienes y servicios cuando esa posibilidad existe. Pero esto no significa que los beneficios de la competencia deban sacrificarse. Por ejemplo, muchos de los que apoyan la competencia entre agencias burocráticas pretenden simular las presiones de un mercado competitivo para lograr las eficiencias asociadas. La creación de “competencia horizontal” entre las agencias tiene un campo de aplicación muy amplio. Una clase de competencia horizontal ocurre cuando las agencias poseen jurisdicciones traslapadas, de tal manera que los clientes tienen la capacidad de acudir a más de una agencia por el mismo servicio. Las ganancias en eficiencia, que surgen de este tipo de competencia, pueden superar las pérdidas debidas a la duplicación de servicios. Es importante tener estas consideraciones en mente, a la luz de esfuerzos recientes, para eliminar las redundancias en servicios entre y dentro de gobiernos, con el fin de ahorrar dinero y producir servicios comunes con mayor eficiencia (Purchase y Hirshhorn, 1994: 8). Mientras estos esfuerzos sean loables se deben tener en cuenta las posibles pérdidas. Un sistema más centralizado y coordinado no es necesariamente más eficiente. Como ha señalado Landau (1969: 356), “si no existe duplicación, si no se presenta la superposición, y si no hay ambigüedad, una organización no será capaz de suprimir errores ni

generar rutas alternativas de acción”. La duplicación y la superposición pueden, en algunas circunstancias, actuar como un mecanismo de control para reducir la ineficiencia inherente en la provisión burocrática de bienes y servicios. Si esto es cierto, la consolidación de las funciones de las agencias y jurisdicciones puede incrementar los gastos porque se reducirán los incentivos de competencia y se generarán mayores costos de vigilancia. Así, las ganancias de la cooperación entre las agencias *pueden* ser pasajeras; los costos pueden incrementarse en el largo plazo debido a la falta de competencia horizontal¹⁷.

La competencia horizontal entre agencias no necesita ser explícita cuando hay múltiples agencias que proveen el mismo servicio a la misma gente. Otro tipo de competencia horizontal surge cuando agencias similares proveen servicios a personas diferentes. Este tipo de competencia horizontal puede estimular la innovación en políticas y puede solucionar algunos de los problemas de información que se derivan de las relaciones de principal-agente debido a que le brinda a la autoridad política unos estándares sobre los cuales puede juzgar la eficiencia (Breton, 1990). Rose-Ackerman (1986) propone el uso de “torneos”, por medio de los cuales las agencias reciben “premios” por su desempeño como una forma de incentivar la competencia entre ellas.

El establecer estándares y la competencia horizontal no debe restringirse a las agencias de una determinada jurisdicción política. La comparación entre agencias de diferentes jurisdicciones, nacional e internacionalmente, puede ayudar mucho a recolectar información con respecto a la eficiencia de la burocracia. Encontrar datos sobre este tema es frecuentemente un problema –como lo muestran Purchase y Hirshhorn (1994: 49), cuando afirman que no existe todavía “una fuente de información internacional aceptable sobre el sector público”.

La creación de la competencia en los servicios gubernamentales internos también ofrece la posibilidad de generar mejoras en la eficiencia. Muchas agencias gubernamentales no proveen servicios al público sino a otras agencias –la imprenta gubernamental, los suministros de oficina y el mantenimiento y vigilancia, son ejemplos obvios. En la medida en que estos servicios internos posean una posición monopólica como proveedores únicos de servicios gubernamentales se pueden esperar precios altos y baja calidad. Una posibilidad evidente sería privatizar o contratar externamente estos servicios, pero la introducción de la competencia puede lograr el mismo propósito.

No siempre es posible introducir la elección por medio de la competencia dentro del sector público. Muchas de las actividades de este sector existen precisamente porque las imperfecciones del mercado son tales que la actividad no podría emprenderse con eficiencia en un ambiente competitivo. En el marco de “elección versus voz” no siempre las reformas burocráticas deben concentrarse en el desarrollo de la elección ... La forma de expresión más obvia para la “voz” es la urna de votación. Pero el registro de las preferencias por medio de votación es complicado: las oportunidades para hacerlo son poco frecuentes y generalmente se vota por un paquete de reformas, en lugar de hacerlo una por una. Sin embargo, algunos procedimientos pueden adoptarse para facilitar la revelación de las preferencias de los consumidores por medio de la voz. Recuérdese que la piedra

¹⁷ Un concepto relacionado es la hipótesis de Tiebout que se relaciona con los aspectos de eficiencia de la competencia entre los gobiernos locales. Ver la discusión de Ron Kneebone (1997).

angular de la teoría del control legislativo sobre la burocracia es la capacidad de los consumidores o clientes para ejercer control sobre las agencias, con costos bajos y como un insumo de la autoridad política. Una de las debilidades de esta teoría es la presunción de que este tipo de vigilancia se genera naturalmente. Sin embargo, instituciones y mecanismos pueden ser establecidos para facilitar este proceso. Consejos escolares, mesas redondas y grupos de asesoría de consumidores, trabajadores y académicos, no sólo facilitan el control burocrático y revelan las preferencias de los consumidores sino que también pueden incentivar la formación de alianzas entre los diversos agentes del proceso, que permitan compartir conocimientos y recursos. Osborne y Gaebler (1992), por ejemplo, enfatizan la importancia de establecer relaciones entre el Gobierno y la comunidad, que ellos llamaron “la comunidad que es dueña del Gobierno”. Lo anterior, no sólo permite que los servicios sean más flexibles y más ajustados a las necesidades (o preferencias) de la comunidad sino que genera ahorros. Por esto la descentralización puede facilitar la elección por medio de la competencia horizontal y a la vez facilitar el proceso de la expresión por la “voz” al acercar las agencias a los consumidores.

Un asunto importante que no ha sido tocado se refiere a las condiciones con las cuales es aconsejable fortalecer la elección o la voz para buscar ganancias de eficiencia. Dentro de cada una de estas categorías existen muchas aproximaciones y arreglos institucionales posibles. La cuestión del instrumento más apropiado, aunque muy importante, excede los alcances de este artículo. Sin embargo, la aplicación dogmática de un solo enfoque, en una diversidad de agencias gubernamentales, puede que probablemente no produzca ganancias de eficiencia, por el contrario, puede empeorar las cosas. El mercado y factores tecnológicos, institucionales y políticos afectan la selección del instrumento. Dada la diversidad de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público sugiere que, aunque muchas metas y principios comunes pueden ser aplicables, un enfoque que considere las particularidades de cada caso, cada agencia y cada servicio probablemente arroje mejores resultados. Una reforma “de una sola talla” para todas las instituciones tiene poca probabilidad de éxito. Véanse Hirshman (1970), Trebilcock (1994), Purchase y Hirshhorn (1994), y Trebilcock, Hartle, Pritchard, y Dewees (1982) para mayor información.

Algunas de las reformas institucionales realizadas en Alberta han servido para incentivar la voz y la elección [Bruce, Kneebone y McKenzie (1997), capítulos 5, 9, 10 y 11].

4.6.2. Delegación, vigilancia e incentivos

A pesar de las críticas de Niskanen, es claro que la autoridad política no es del todo impotente en lo que se refiere al control y vigilancia de la burocracia. El papel que desempeñan las comisiones parlamentarias fue discutido en las secciones 3.6 y 4.5. Medidas del desempeño –equivalentes del sector público de la gerencia por objetivos– son otro mecanismo que puede utilizarse en el Gobierno.

Las medidas de desempeño en el sector público cumplen tres funciones. Primero, actúan como una forma de transmitir información para facilitar las elecciones del público. Los consumidores sólo pueden tomar decisiones informadas sobre cuestiones de salud y educación si están en capacidad de comparar las diferentes agencias que proveen dichos servicios. Segundo, los

indicadores de desempeño pueden facilitar la expresión por la voz, de manera análoga, se mejora el suministro de información al consumidor que le resulte útil para presionar a los políticos. Tercero, los indicadores pueden cumplir un papel importante en el monitoreo y en el control de la burocracia. De nuevo, esto puede hacerse sólo con propósitos de información; pero muchos autores que promueven estos indicadores afirman que sus beneficios reales se dan cuando los mismos se vinculan a incentivos.

Muchos son escépticos acerca de la utilidad de medidas de desempeño para incrementar la eficiencia burocrática. Con frecuencia es difícil desarrollar indicadores significativos del producto en el sector público. Aun si esos productos son medibles no hay puntos de referencia (*benchmarks*) relevantes. (Sin embargo, véase la discusión anterior sobre la competencia horizontal). En estos casos, existe una tendencia de medir insumos (o esfuerzos) más que resultados. Pero esto puede generar problemas. En muchas actividades del sector público la relación entre el esfuerzo y el desempeño es poco entendida. En la sección 4.3 una versión de la Ley de Parkinson se formuló para ilustrar el hecho de que la administración crece aun cuando las agencias están en proceso de marchitarse. Una versión más popular de la Ley de Parkinson es: *el trabajo se expande hasta copar el tiempo disponible para hacerlo*. Lo anterior sugiere que en muchas burocracias no existe una relación clara entre insumos y productos –los burócratas inevitablemente siempre están ocupados, sin que importe cuántos haya, ni qué trabajo tengan.

Aunque esta visión de la burocracia tiene algún mérito, deja de lado un punto esencial. La teoría del principal-agente se basa en la idea de que el principal no puede evaluar directamente la calidad (o cantidad) de los insumos utilizados por el agente. Cuando este es el caso, la eficiencia puede lograrse premiando al agente sobre la base de alguna medida relacionada con su desempeño pasado. No se requiere que el esfuerzo del agente sea el único determinante del resultado, ni que su producto pueda medirse perfectamente. Desde que exista alguna correlación entre el esfuerzo y el desempeño, y entre la medición, tal vez imperfecta, de este último y el producto subyacente no observable, es posible diseñar un esquema de incentivos que incremente la eficiencia. Esto no quiere decir que no sean necesarios esfuerzos para generar mejores medidas de desempeño. La magnitud de las mejoras en eficiencia tiene relación directa con la precisión de la medida de desempeño que se utilice. Más aún, pueden desarrollarse acciones para aliviar problemas de medición. Carroll (1993), por ejemplo, recomienda segmentar las funciones de la burocracia en paquetes discretos para que se produzcan resultados identificables con mayor facilidad. Cassidy (1994) discute algunas iniciativas tomadas por el gobierno federal en Canadá para desarrollar “agencias operativas especiales” que se escinden de agencias existentes con el fin de cumplir funciones bien definidas.

El énfasis de quienes apoyan la utilización de las medidas de desempeño en el sector público, para medir aunque sea imperfectamente los resultados obtenidos en vez de los insumos del proceso, es consistente con la idea básica de la teoría del principal-agente. Más aún, intentos mal concebidos de medir los insumos pueden llevar a incentivos perversos, como el fenómeno de que “lo que se mide se hace” (Gaebler y Osborne, 1992).

Otro ejemplo de lo anterior puede hallarse en la tradición del presupuesto por líneas empleado por muchos gobiernos. Esta técnica se usa para vigilar los

gastos de las agencias y asegurar que los recursos lleguen a su destino. De ordinario es difícil trasladar partidas de un rubro a otro, puesto que las solicitudes pueden ser penalizadas con una pérdida de asignación presupuestal. Por su temor de perder parte del presupuesto, quienes manejan las agencias tienden a adoptar una actitud de “lo gasta o lo pierde”; lo cual incentiva a las burocracias a despilfarrar dinero. Algunos gobiernos locales y federales se están moviendo hacia lo que Osborne y Gaebler (1992: 122) han llamado “presupuesto dirigido por misión”. Bajo este enfoque los burócratas reciben un presupuesto global y pueden asignar los fondos a su discreción; cualquier ahorro logrado sigue disponible para la agencia. En lugar de concentrarse en la medición de los insumos presupuestales, el presupuesto dirigido por misión se preocupa más por medir los resultados.

La delegación de autoridad discrecional implícita en el presupuesto dirigido por misión hace más probable que el personal de la agencia se comprometa (*buy in*) con el sistema. Purchase y Hishhorn (1994: 18) comentan acerca de la necesidad de incentivar “un compromiso internalizado con un objetivo común por parte de quienes conforman una organización”; Thompson y Fryer (1994) se refieren a la importancia del respeto hacia la cultura corporativa o de la organización, partiendo de la base de que el entenderla es el primer paso para cambiarla o reorientarla. Un movimiento hacia un mayor nivel de delegación y autonomía para los funcionarios (denominada *empowerment* en inglés), junto con los cambios asociados con la cultura organizacional, ha sido parte importante de las reformas burocráticas en Canadá y Estados Unidos. Por ejemplo, Thomas (1993) reporta que el programa del gobierno federal canadiense, Servicio Público 2000, tiene una composición de 10% de cambios legislativos, 20% de modificaciones al sistema y 70% de cambios en la cultura organizacional. El programa STEP, de búsqueda de la excelencia en el desempeño, instituido por el Gobierno estatal de Minnesota hace mucho énfasis en el proceso de delegación y autonomía de los funcionarios. Sin embargo, uno no debe enredarse en la retórica de la delegación y la autonomía de los funcionarios –también existen costos–. Incrementar la autoridad discrecional de los funcionarios amplía las oportunidades de que la burocracia persiga sus propios intereses que pueden ser incompatibles con los deseos de la autoridad política. Como señala Thomas (1993: 56), “los filósofos de la descentralización deben reconocer los requerimientos constitucionales de la responsabilidad ministerial”. En el extremo, gerentes públicos con una orientación empresarial pueden minar las bases de la responsabilidad ministerial. Trebilcock (1994: 66-7) argumenta que también surgirán “problemas políticos” asociados con una burocracia descentralizada y orientada a resultados. Afirma que las políticas de personal más flexibles asociadas con este enfoque “pueden generar serias tensiones con las convenciones existentes relativas a la estabilidad laboral en la función pública” y que “probablemente serán resistidas por un grupo de presión, los trabajadores sindicalizados que tienen gran capacidad de perturbar las actividades gubernamentales si sus intereses no se tienen en cuenta de alguna manera”.

Finalmente, como lo sugieren Hettich y Winer (1995: 28-9), otro método para controlar la burocracia del sector público es la politización de sus cargos más altos. Mientras esto ayuda a asegurar la sumisión burocrática por medio de “amarrar (a los altos funcionarios) a una estructura de recompensas y sanciones”, Hettich y Winer establecen que hay costos sociales asociados a la politización, particularmente en un sistema parlamentario. La práctica de nombramientos

políticos puede inhibir la formación de relaciones contractuales de largo plazo entre el sector público y privado.

4.6.3. Incrementalismo y dependencia de trayectorias previas

La velocidad de las reformas es otra consideración importante. Dilulio, Garvey y Kettl (1993: 6) proponen “un proceso incremental, evolucionario y experimental”, por cuanto las tradiciones burocráticas han evolucionado lentamente, y por lo mismo deben modificarse, también de manera gradual. Los autores argumentan que “quienes hacen políticas generalmente se engañan a sí mismos cuando piensan que ‘un estudio comprensivo’ o ‘una acción audaz e innovadora’ puede producir cambio útil y duradero”, y concluyen que “esfuerzos para hacer reformas estructurales ‘de una vez por todas’ serán vanas” (p. 2). Trebilcock (1994: 72) coincide y señala que “los cambios sistémicos” deben ser cuidadosamente estudiados, porque “generalmente no se conocen de antemano sus efectos sociales de eficiencia y distribución”.

Pero el incrementalismo no está exento de problemas. Jackson (1982) discute la tendencia de los gobiernos a usar una mecánica presupuestal incremental, donde sólo *cambios* decrementales se someten al escrutinio de la autoridad política. Una posible razón es que los legisladores tienen mayor conocimiento e información sobre los costos y los beneficios de operaciones adicionales y nuevos programas, que acerca de operaciones actuales o pasadas –la asimetría de información entre los legisladores y la burocracia es menos pronunciada. Este enfoque tiene varios problemas.

Primero, cuando las decisiones se toman incremental y secuencialmente algunas oportunidades se desperdician porque no se tienen en cuenta en el proceso de decisión –el orden y la agenda importan. Segundo, las decisiones pueden ser fragmentarias, generando posibles incompatibilidades e inconsistencias a la hora de tomarlas¹⁸. Tercero, en cuanto un presupuesto (o una política) anterior se encuentre en el aura de las omisiones *de facto*, el análisis de Romer y Rosenthal (1978, 1979, 1982) sobre los presupuestos ligados a medidas de desempeño se hace relevante. Sugieren que la burocracia puede presentar presupuestos que, aunque difieran de la elección más preferida de los legisladores, pueden ser aceptados. Aunque enmarcado en un contexto de análisis presupuestal, este razonamiento es aplicable a cualquier tipo de reforma de políticas. El punto es bien importante porque enfatiza el papel que la burocracia puede tener al influir sobre la dirección de una reforma por medio de su control de la agenda; particularmente en escenarios de tipo incremental. Finalmente, dado el postulado de la preferencia burocrática por “la facilidad de manejo de la entidad” (Niskanen, 1971: 38) y la hipótesis de que las agencias tratan a eludir conflictos sociales (De Groot y Van Der Sluis, 1987), no es obvio que una aproximación incrementalista genere el ímpetu necesario para el cambio. Tal vez sea necesario un “ambiente de crisis” para precipitar el conflicto social indispensable para el cambio verdadero. Junto con incentivos y una apropiada delegación de autoridad discrecional, la crisis puede liberar las energías creativas y el espíritu empresarial de la burocracia de una manera más eficaz que una aproximación incremental.

¹⁸ Me gustaría agradecer a Chris Bruce por llamar mi atención en estos dos puntos.

El papel de las crisis en forzar las reformas institucionales tiene relación con la noción de la dependencia de trayectoria previa (*path dependency*) en la evolución de la política pública; donde las reformas políticas tienden a estar autocorrelacionadas, en el sentido de que los cambios actuales reflejan decisiones previas de política. Esta idea ha sido discutida por Wilsford (1994) y North (1990), entre otros. North argumenta que por el hecho de existir costos sustanciales de montaje, de transacción y de información asociados con las reformas institucionales, hay una tendencia a concebir los cambios de política dentro de un contexto de estructuras e instituciones ya existentes –los movimientos políticos tienden a ser incrementales, siguiendo una trayectoria determinada, en gran parte, por decisiones previas. Wilsford argumenta que en este tipo de ambiente, ímpetus coyunturales fuertes, que tienden a ocurrir sólo excepcionalmente, son necesarios para conducir políticas hacia un nuevo sendero. Basado en el análisis de las reformas en el campo de la salud (o la falta de ellas) en la mayoría de los países industrializados, Wilsford sugiere que estas coyunturas políticas tienden a tipificarse por los siguientes rasgos: (1) la percepción de una crisis, normalmente de origen fiscal; (2) la presencia de un esquema político relativamente centralizado y algo jerárquico, que de alguna manera puede moverse rápidamente hacia la estrecha ventana de oportunidad ofrecida por la coyuntura; (3) un liderazgo político fuerte y determinado, de ordinario representado por personas como el primer ministro y otros ministros de carteras principales, en especial el de Finanzas; (4) los elementos básicos de la reforma que constituirán el “gran cambio” deben estar previamente pensados y preparados; (5) el electorado debe ser receptivo a la innovación, es decir, el clima político debe estar maduro para el cambio; y (6) quienes se opongan al cambio, y quienes se beneficien del *statu quo* deben estar desunidos.

Aunque estos elementos no son los únicos que forman las coyunturas de cambio de políticas, o que se consideren necesarios o suficientes para mover las políticas hacia una nueva trayectoria, la presencia de por lo menos algunos de estos elementos, sin lugar a dudas, incrementa la probabilidad de que una reforma de políticas se lleve a cabo. En particular, la percepción de una crisis fiscal desempeña un papel determinante en la innovación de políticas. Sin embargo, como lo señala el argumento de la dependencia de trayectoria, una crisis fiscal puede ser insuficiente –algunos de los otros elementos también deben hacerse presentes en el momento en que ocurra el incentivo para la modificación política.

5. CONCLUSIONES

Con base en esta revisión selectiva de la literatura es evidente que aún no haya un consenso entre los economistas y otros científicos sociales con respecto a la eficiencia de las instituciones políticas y burocráticas. Quienes apoyan la teoría del control legislativo y la economía política de Chicago parecen tener la opinión de que las instituciones existentes son eficientes simplemente porque ya existen. Según este punto de vista, resultados políticos de equilibrio son eficientes porque “las políticas que generan eficiencia son más capaces de ganar, ya que producen mayores beneficios que pérdidas” (Becker, 1983: 396). Cualquier tendencia de los legisladores de ser retrecheros respecto de los deseos de sus electores “es más aparente que real” (Peltzman, 1984: 210). Wittman (1989: 1413 n. 33), dentro

de la tradición del óptimo de segundo orden, afirma que “la agregación de la preferencias (bajo la regla de la mayoría) puede ser imperfecta en comparación con una situación donde exista información perfecta y costos de transacción nulos, pero esto es un estándar inapropiado para juzgar la eficiencia de los mercados políticos”. La burocracia también es eficiente porque incluso en la presencia de costos de información e información asimétrica ninguna otra institución podría ser mejor –“sí es prácticamente imposible encontrar una estructura alternativa que sea técnicamente eficiente, porque los individuos mienten y evaden (o porque cualquier estructura tiene problemas inherentes de coordinación), entonces la estructura burocrática es, en efecto, eficiente” (Wittman, 1990: 12).

Este punto de vista implica que los economistas (y otros científicos sociales) no tienen cómo contribuir a la política pública simplemente porque las políticas y las instituciones eficientes para implementarlas surgen endógenamente como parte del proceso político. Por esto, como dice Becker (1976: 248), “los economistas no tienen más capacidad de descubrir mejores maneras para redistribuir que la que tienen de descubrir mejores formas de producir en un negocio”; o según Stigler (1982: 14, 15-16): “si observamos cualquier política económica del Estado, debemos encontrar que ésta tiene en cuenta cualquier conocimiento establecido que los economistas posean”, y por tanto no puede darse el caso que la política pública sea mejorada si los políticos sólo escucharan los consejos de los economistas, porque “lo que los economistas tienen para decir ya ha sido escuchado y tomado en cuenta”.

Otros discrepan. Dentro de los investigadores convencionales de la elección pública hay una “creencia generalizada de que no existe razón para presumir que las políticas gubernamentales serán eficientes” (Hahn, 1990: 61). Quienes apoyan este punto de vista afirman que las instituciones que surgen como una respuesta a las ineficiencias y a la demanda redistributiva del sector público, pueden ser ineficientes por sí mismas debido a la existencia de las fallas en los mercados político y burocrático. Más aún, a diferencia de la economía privada, cuando no tiene fallas de mercado, el proceso político no posee una mano invisible que convierte los intereses particulares en el bien social (Mitchell, 1988: 107). Como consecuencia de este punto de vista los científicos sociales tendrían importantes aportes que realizar al proceso de hacer políticas públicas, esclareciendo la naturaleza de sus ineficiencias y proponiendo reformas institucionales que las minimicen.

Ambas escuelas sustentan sus posiciones con evidencia empírica. Entonces, ¿qué puede concluirse? Quizá la mejor respuesta es tomar un punto de vista intermedio que acepte la sorprendente capacidad del proceso democrático para generar instituciones con resultados relativamente eficientes, a la vez que se reconoce que estas instituciones son de por sí el producto de un mercado imperfecto. Como tales, aunque muchas instituciones políticas son muy eficientes, otras pueden no serlo, algunos arreglos burocráticos pueden actuar para minimizar los asociados con las relaciones de principal-agente y otros no. La literatura demuestra la importancia de los costos de información y de vigilancia, la competencia y las características estructurales de las instituciones en el logro de resultados eficientes.

Aceptar como realidad que reformas políticas y burocráticas no ocurrirán si no hay el anhelo del electorado, y que este deseo se transmite a los políticos,

resalta el papel que los economistas pueden cumplir al educar al público sobre la dimensión y las posibilidades de ineficiencia en el gobierno. Más allá, los economistas pueden ofrecer sus intuiciones sobre cómo enfrentar los problemas causados por las fallas de los mercados político y burocrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, K. 1950. "A Difficulty in the Concept of Social Welfare", *Journal of Political Economy* 57, agosto, pp. 328-46.
- Arrow, K. 1951. *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley & Sons.
- Ashenfelter, O. y S. Kelley. 1975. "Determinants of Participation in Presidential Elections", *Journal of Law and Economics* 18, diciembre, pp. 695-733.
- Auld, D. 1944. "Public Investments, Accountability and Optimal Capital Stocks", en B. Purchase (eds.), *Policy Making and Competitiveness*, Government and Competitiveness Project Seminar Series, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.
- Becker, G. 1976. "Comment: Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 19, pp. 245-8.
- Becker, G. 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics* 98, agosto, pp. 31-40.
- Becker, G. 1985. "Public Policies, Pressure Groups, and Deal Weight Costs", *Journal of Public Economics* 28, pp. 329-47.
- Bendor, J. 1988. "Review Article: Formal Models of Bureaucracy", *British Journal of Political Science* 18, pp. 353-95.
- Bennett, J. y W. Orzechowski. 1983. "The Voting Behavior of Bureaucrats: Some Empirical Evidence", *Public Choice* 41, pp. 271-83.
- Black, D. 1948. "On the Rationale of Group Decision Making", *Journal of Political Economy* 56, febrero, pp. 23-34.
- Blais, A. y S. Dion. 1991. "Introduction", en A. Blais and S. Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pitt Series and Institutional Studies, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 3-12.
- Blais, A. y R. Nadeau. 1992. "The Electoral Budget Cycle", *Public Choice* 74 (4), pp. 389-403.
- Boadway, R. y P. Hobson. 1993. "Intergovernmental Fiscal Relations in Canada", *Canadian Tax Paper* N° 96, Toronto, Canadian Tax Foundation.

- Boothe, P. 1993. "Capital Budgeting in the Public Sector: Lessons from Alberta's History", en J. Mintz and R. Preston (eds.), *Capital Budgeting in the Public Sector*, Policy Forum series 30, Kingston, John Deutsch Institute, Queen's University. Borchering, T. (eds.), 1977. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, NC, Duke University Press.
- Boothe, P. y R. Deacon. 1972. "The Demand for the Services of Non-federal Governments", *American Economic Review* 62, pp. 861-900.
- Bowen, H. 1943. "The Interpretation of Voting in the Allocation of Resources", *Quarterly Journal of Economics* 58, noviembre, pp. 27-48.
- Brennan, G. y J. Buchanan. 1984. "Voter Choice: Evaluating Political Alternatives", *American Behavioural Scientist* 28, noviembre/diciembre, pp. 185-201.
- Breton, A. 1990. "Centralization, Decentralization and Intergovernmental Competition", *Reflections Paper* N° 4, Kingston, Institute for Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Breton, A. 1991. "The Organization of Competition in Congressional and Parliamentary Governments", en A. Breton, G. Galeotti, Pierre Salmon and R. Wintrobe (eds.), *The Competitive State*, New York, Kluwer Academic, pp. 13-38.
- Breton, A. y R. Wintrobe. 1992. "Freedom of Speech vs. Efficient Regulations in the Market for Ideas", *Journal of Economic Behaviour and Organization* 17.
- Buchanan, J. 1949. "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach", *Journal of Political Economy* 57, diciembre, pp. 496-505.
- Buchanan, J. 1988. "Market Failures and Political Failure", *The Cato Journal* 8, pp. 1-13.
- Buchanan, J. y R. Tollison. 1972. *The Theory of Public Choice*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Buchanan, J. y R. Tollison (eds.). 1980. *The Theory of Public Choice II*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Buchanan, J., R. Tollison y G. Tullock. 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A & M University Press.
- Bush, W. y A. Denzau. 1977. "The Voting Behaviour of Bureaucrats and Public Sector Growth", en T. Borchering (eds.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, NC, Duke University.
- Bruce, Ch., R. Kneebone y M. McKenzie (eds.). 1997. "A Government Reinvented. A study of Alberta's Deficit Elimination Program", Oxford University Press.

- Canada. 1990. *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*, Ottawa, Supply and Services Canada.
- Carroll, K. 1993. "The Effects of Multiple Objectives in the Theory of Public Sector Supply", *Public Choice* 74 (1), pp. 1-20.
- Cassidy, G. 1994. "Contracting Put", Government and Competitiveness Project Discussion Paper 94-06, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.
- Caves, D. y L. Christensen. 1980. "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railways", *Journal of Political Economy* 88, pp. 958-76.
- Comanor, W. 1976. "The Median Voter Rule and the Theory of Political Choice", *Journal of Public Economics*, enero/febrero, pp. 169-77.
- Coughlin, P. 1982. "Pareto Optimality of Policy Proposal with Probabilistic Voting", *Public Choice* 39 (3), pp. 427-33.
- Courant, P., E. Gramlich y D. Rubinfeld. 1980. "Why Voters Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case", *National Tax Journal* 33, marzo, pp. 1-20.
- Crowley, R. W. 1994. "The Public Sector and Public Provision in Economic Theory", Government and Competitiveness Project Discussion Paper 94-08, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.
- De Groot, H. 1988. "Decentralization Decisions in Bureaucracies as a Principal-Agent Problem", *Journal of Public Economics* 36, pp. 323-37.
- De Groot, H. y J. Van Der Sluis. 1987. "Bureaucracy Response to Budget Cuts: An Economic Model", *Kyklos* 40, pp. 103-9.
- Demsetz, H. 1982. "Economic, Legal and Political Dimensions of Competition", *De Vries Lectures in Economics: Theory, Institutions and Policy* N° 4, Amsterdam, North Holland.
- DiIulio, J., G. Garvey y D. Kettl. 1993. *Improving Government Performance: An Owner's Manual*, Washington, The Brookings Institution.
- Dougan, W. y J. Snyder. 1993. "Are Rents Fully Dissipated?", *Public Choice* 77, pp. 793-814.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
- Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston, Little, Brown.
- Forejohn, J. 1990. "Information and the Electoral Process", en J. Forejohn and J.

- Kulkinske (eds.), *Information and the Democratic Process*, Champaign, University of Illinois Press, pp. 3-19.
- Filimon, R., T. Romer y H. Rosenthal. 1982. "Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending", *Journal of Public Economics* (febrero), pp. 51-71.
- Fiorina, M. 1977. *Congress: Keystones of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press.
- Fiorina, M. y R. Noll. 1978. "Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design en the Public Sector", *American Economic Review* 68, pp. 256-60.
- Frey, B. y W. Pommerehne. 1982. "How Powerful are Bureaucrats as Voters?", *Public Choice* 38, pp. 253-62.
- Hahn, R. "The Political Economy of Environmental Regulations: Toward a Unifying Framework", *Public Choice* 65, abril, pp. 21-47.
- Harberger, A. 1954. "Monopoly and Resource Allocation", *American Economic Review* 44, pp. 77-87.
- Hettich, W. y S. Winer. 1992. "Economic Efficiency, Political Institution and Policy Analysis", paper prepared for the International Institute of Public Finance Meetings, Leningrad (mimeograph).
- Hettich, W. y S. Winer. 1993. "Institutional Mechanism for Efficient Policy", *Government and Competitiveness Project Discussion Paper* 93-10, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.
- Hettich, W. y S. Winer. 1995. "Decision Externalities, Economic Efficiency and Institutional Responses", *Canadian Public Policy* 21 (3), pp. 344-61.
- Hirschman, A. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, organizations and States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Hotelling, H. 1929. "Stability in Competition", *Economic Journal* 39, pp. 41-57.
- Ip, I. 1991. *Big Spenders*, Toronto, C.D. Howe Institute.
- Jaarsma, B., A. Schram y F. van Winden. 1986. "On the Voting Participation of Public Bureaucrats", *Public Choice* 48, 183-7.
- Jackson, P. 1982. *The Political Economy of Bureaucracy*, Oxford, Philip Alan.
- Kalt, J. y M. Zupan. 1990. "The Apparent Ideological Behaviour of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions", *Journal of Law and Economics* 33, abril, pp. 103-31.

- Katz, E. y J. Rosenberg. 1989. "Rent-Seeking for Budgetary Allocation: Preliminary Results for 20 Countries", *Public Choice* 60, pp. 133-44.
- Kau, E., D. Keenan y P. Rubin. 1982. "A General Equilibrium Model Congressional Voting", *Quarterly Journal of Economics* 97, mayo, pp. 271-93.
- Kitchen, H. 1993. "Efficient Delivery of Local Government Services", *Discussion Paper* 93-15, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.
- Kneebone, R. 1997. "Institutional Design and Public Policy: A Macroeconomic Perspective", *A Government Reinvented. A Study of Alberta's Deficit Elimination Program*, Oxford University Press.
- Kneebone, R. y McKenzie, K. 1997. "Alberta's Budgetary Response to Fiscal Shocks", *A Government Reinvented. A Study of Alberta's Deficit Elimination Program*, Oxford University Press.
- Laband, D. 1983. "Federal Budget Cuts: Bureaucrats Trim the Meat, Not the Fat", *Public Choice* 41, pp. 311-14.
- Landau, M. 1969. "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review* 29, pp. 346-58.
- McCormick, R. y R. Tollison. 1981. *Politicians, Legislation, and the Economy*, Boston, Martinus Nijhoff.
- McCubbins, M. y T. Schwartz. 1984. "Congressional Oversight: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science* 28, pp. 165-79.
- McGuire, T. 1981. "Budget-maximizing Governmental Agencies: An Empirical Test", *Public Choice* 36, pp. 313-22.
- McKee, M. y R. Wintrobe. 1993. "The Decline of Organizations and the Rise of Administrators: Parkinson's Law in Theory and in Practice", *Journal of Public Economics*, pp. 309-27.
- Mintz, J. y R. Preston (eds.). 1995. "Capital Budgeting in the Public Sector", *Policy Forum Series* 30, Kingston, John Deutsch Institute, Queen's University.
- Mique, J. y G. Belanger. 1974. "Towards a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice* 17 (1), pp. 24-43.
- Mitchell, W. 1988. "Virginia, Rochester and Bloomington: Twenty-five Years of Public Choice and Political Science", *Public Choice* 56, pp. 101-19.
- Mueller, D. 1989. *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mueller, D. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Autherton.

- Niskanen, W. 1975. "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics* 18 (3), pp. 617-44.
- Niskanen, W. 1991. "A Reflection on Bureaucracy and Representative Government", in A. Blais y S. Dion (eds.). *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisal and Evidence*, Pitt Series in Policy and Institutional Studies, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 13-31.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Political Economy of Institutions and Decision Series), Cambridge University Press.
- Osborne, D. y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Addison-Wesley.
- Osborne, M. 1995. "Special Models of Political Competition Under Plurality Rule", *Canadian Journal of Economics* 27, mayo, pp. 261-301.
- Palda, K. y K. Palda. 1985. "Ceilings on Campaign Spending: Hypothesis and Partial Test with Canadian Data", *Public Choice* 45 (3), pp. 313-31.
- Peltzman, S. 1976. "Towards a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 19, agosto, pp. 211-40.
- Peltzman, S. 1984. "Constituent Interest and Congressional Voting", *Journal of Law and Economics* 27, abril, pp. 181-210.
- Peltzman, S. 1990. "How Efficient is the Voting Market?", *Journal of Law and Economics* 33, abril, pp. 27-63.
- Pommerehne, W. y B. Frey. 1978. "Bureaucratic Behaviour in Society: A Case Study", *Public Finance* 33, pp. 99-112.
- Posner, R. 1975. "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy* 83, pp. 807-27.
- Purchase, B. (ed.). 1994. "Policy Making and Competitiveness", *Government and Competitiveness Project Seminar Series*, Kingston, School of Policy Studies; Queen's University.
- Purchase, B. y R. Hirshhorn. 1994. "Searching for Good Governance", *Final Report of the Government and Competitiveness Project*, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.
- Riker, W. y P. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting", *American Political Science Review* 62, marzo, pp. 25-42.
- Romer, R. y H. Rosenthal. 1978. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo", *Public Choice* 33, pp. 27-43.

- Romer, R. y H. Rosenthal. 1979. "Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy", *Quarterly Journal of Economics* 93, noviembre, pp. 563-87.
- Romer, R. y H. Rosenthal. 1982. "Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda", *Economic Inquiry* 20 (octubre), pp. 556-78.
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*, New York, Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. 1986. "Reforming Public Bureaucracy Through Economic Incentives", N° WSIV-12, Law and Economics Program, Faculty of Law, University of Toronto.
- Rubinfeld, D. 1977. "Voting in a Local School Election: A Micro Analysis", *Review of Economics and Statistics* 59, febrero, pp. 30-42.
- Santerre, R. 1993. "Representative vs. Direct Democracy: The Role of Public Bureaucrats", *Public Choice* 76, pp. 189-97.
- Savas, E. 1982. *Privatizing the Public Sector*, New Jersey, Chatham House.
- Scully, G. 1991. "Rent-seeking in U.S. Government Budgets: 1900-88", *Public Choice* 70, pp. 99-106.
- Shepsle, K. y B. Weingast. 1984. "Political Solutions to Market Problems", *American Political Science Review* 78, junio, pp. 96 a 111.
- Spiller, P. 1990. "Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or 'Let Them Be Bribed'", *Journal of Law and Economics* 33, pp. 65-101.
- Stanbury, W. 1994. "Holding Government Accountable: Insights from Effort to Reform the Federal Regulation-Making Process", en B. Purchase (ed.), *Policy Making and Competitiveness*, Government and Competitiveness Project, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.
- Stigler, G. 1971. "The Economic Theory of Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 3.
- Stigler, G. 1982. "Economists and Public Policy", *Regulation*, mayo/junio, pp. 13-17.
- Thomas, P. 1993. "Coping with Change: How Public and Private Organizations Read and Response to Turbulent External Environments", en L. Siedle (ed.), *Rethinking Government: Reform or Reinvention?* Montreal, Institute for Research on Public Policy, pp. 31-62.

- Thompson, M. y J. Freyer. 1994. "Collective Bargaining in Canada's Public Sector", *Government and Competitiveness Project Discussion Paper 94-15*, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University.
- Trebilcock, M. 1994. *The Prospects for Reinventing Government*, Toronto, C.D. Howe Institute.
- Trebilcock, M., D. Hartle, R. Pritchard y D. Dewees. 1982. *The Choice of the Governing Instrument*, Ottawa, Economic Council of Canada.
- Tullock, G. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press.
- Tullock, G. 1967. "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal* 5, pp. 224-32.
- Von Hagen, J. y I. Harden. 1995. "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review* 39, pp. 771-9.
- Weber, M. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*, New York, Free Press.
- Weingast, B. 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (With Applications to the SEC)", *Public Choice* 44, pp. 147-91.
- Weingast, B. y M. Moran. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission", *Journal of Political Economy* 91, octubre, pp. 765-800.
- Weingast, B., K. Shepsle y C. Johnston. 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distribution Politics", *Journal of Political Economy* 89, agosto, pp. 642-64.
- Wilsford, D. 1994. "Path Dependency, or Why History Makes It Difficult but Not Impossible to Reform Health Care Systems in a Big Way", *Journal of Public Policy* 14 (3), pp. 251-83.
- Wittman, D. 1977. "Candidates With Policy Preferences: A Dynamic Model", *Journal of Economic Theory* 14, febrero, pp. 180-9.
- Wittman, D. 1989. "Why Democracies Produce Efficient Results", *Journal of Public Economics* 97 (6), pp. 1395-1424.
- Wittman, D. 1990. "Why Government Bureaucracies are Efficient and Not Too Large: The Endogeneity of Institutional Design", *Political Economy Research Group Papers in Political Economy Paper N° 8*, University of Western Ontario.
- Wyckoff, P. 1988. "A Bureaucratic Theory of Flypaper Effects", *Journal of Urban Economics* 23, pp. 115-29.