



Universidad de Salamanca. Facultad de Derecho

**TEMA 8.
LA ELECCIÓN PÚBLICA.**

Hacienda Pública I

Grupo III

Curso 2010-2011

Prof. Dr. Francisco Javier Braña Pino



TEMA 8. La elección pública.

Índice.

1. Los protagonistas de una democracia representativa.
2. Los ciudadanos votantes.
 - 2.1. La teoría de las Constituciones.
 - 2.2. ¿Por qué vota la gente?
 - 2.3. ¿Cómo agregar las preferencias individuales?
3. Teoría económica de la democracia.
 - 3.1. El modelo de Downs.
 - 3.2. El modelo de Hotelling.
 - 3.3. Acerquémonos a la realidad.
 - 3.4. Contastemos el modelo.



TEMA 8. La elección pública.

Índice.

4. Los grupos de interés.
5. La Administración y la burocracia.

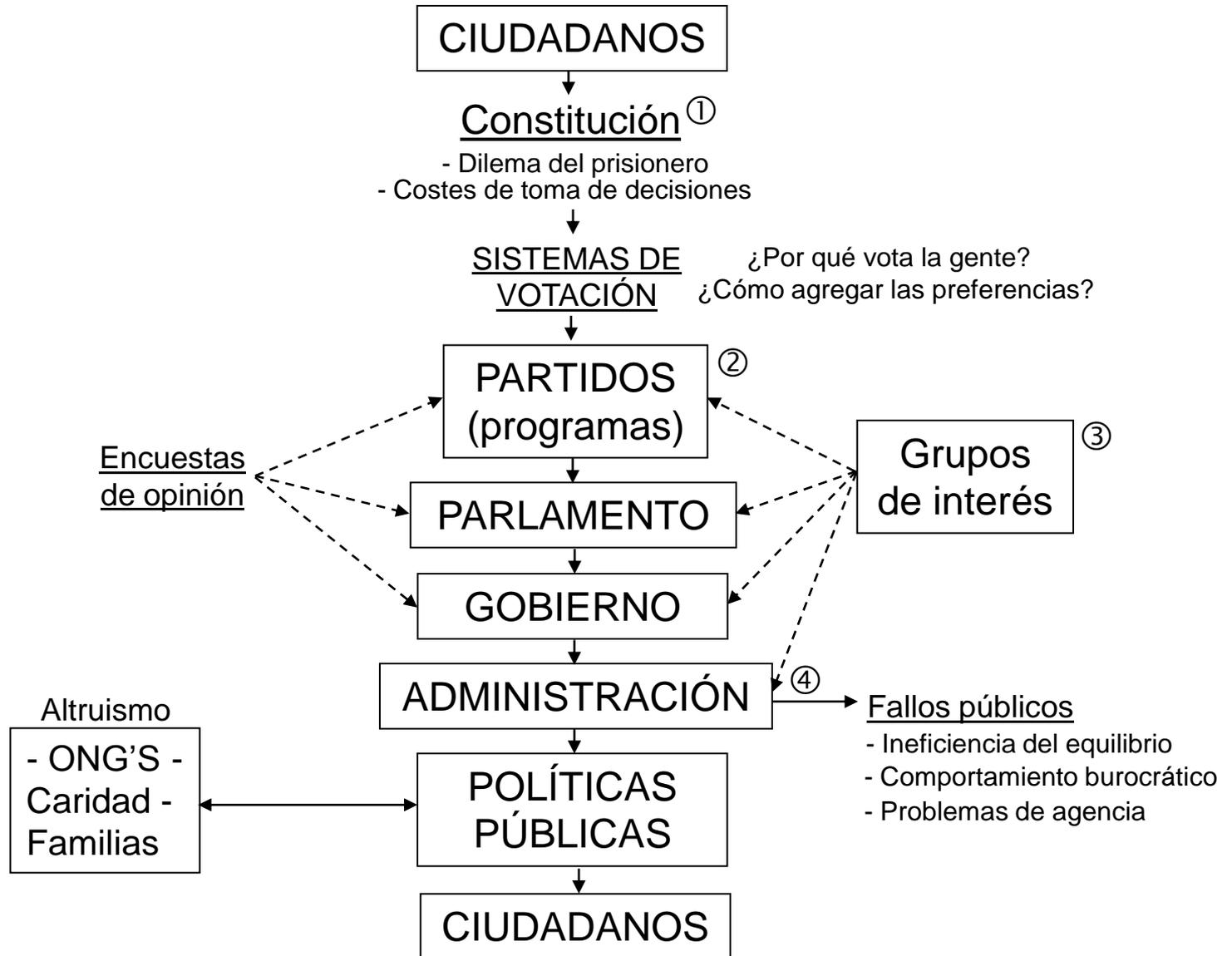
Bibliografía.

- Stiglitz (cap. 7).
- Bustos (cap. 2).



TEMA 8.

1. Los protagonistas de una democracia representativa.





TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

A) LA TEORÍA DE LAS CONSTITUCIONES.

- **Dilema del prisionero.**

La “Teoría económica de las Constituciones” explica a partir de la teoría de juegos (en concreto, el dilema del prisionero) la necesidad de disponer de una Constitución.

A través de un ejemplo observaremos cómo todas las personas salen ganando si ponen en manos del Estado determinadas funciones.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Ejemplo.

Supongamos un mundo en el que existen dos bienes (trigo y vacas) y dos individuos (A y B).

- A posee 18 vacas cuyo precio es de 100 u.m./vaca (total: 1800 u.m.).
- B produce 10 tm de trigo a un precio de 100 u.m./tm (total: 2000 u.m.).

Si no existiera un Estado protector, existirían incentivos para robar:

- Si A intenta robar a B, B tendrá que vigilar su cosecha, reduciendo su producción a 8 tm de trigo. Aún así, A consigue robarle 3 tm de trigo.
A \rightarrow 18 vacas x 100 u.m. + 3 tm trigo x 200 u.m. = 2400 u.m.
B \rightarrow 0 vacas x 100 u.m. + 5 tm trigo x 200 u.m. = 1000 u.m.
- Si B intenta robar a A, A tendrá que vigilar su ganado, reduciéndose su rebaño a 16 vacas. Aún así, B consigue robarle 7 vacas.
A \rightarrow 9 vacas x 100 u.m. + 0 tm trigo x 200 u.m. = 900 u.m.
B \rightarrow 7 vacas x 100 u.m. + 10 tm trigo x 200 u.m. = 2700 u.m.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Si tanto A como B deciden robar, sucedería lo siguiente.

$$A \rightarrow (16 - 7) \text{ vacas} \times 100 \text{ u.m.} + 3 \text{ tm trigo} \times 200 \text{ u.m.} = 1500 \text{ u.m.}$$

$$B \rightarrow 7 \text{ vacas} \times 100 \text{ u.m.} + (8 - 3) \text{ tm trigo} \times 200 \text{ u.m.} = 1700 \text{ u.m.}$$

Podemos representar esta situación mediante una “matriz de pagos”:

Estrategias	A no roba	A roba
B no roba	A: 1800 u.m. B: 2000 u.m.	A: 2400 u.m. B: 1000 u.m.
B roba	A: 900 u.m. B: 2700 u.m.	A: 1500 u.m. B: 1700 u.m.

La mejor situación será la constituida por el “equilibrio de Nash” o situación cooperativa, en la que se obtendrán 3800 u.m. Esta solución no es la que maximiza los beneficios de A y B por separado, pero puesto que las personas de una sociedad se supone que son egoístas y no tienen intención de perder, pero tampoco de fiarse de los demás, es una buena solución que empleen parte de sus ganancias para que un tercero (Estado) vigile sus patrimonios.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Conclusión:

La mejor solución que pueden adoptar los individuos es conceder al Estado el monopolio de la coacción, así como toda una serie de funciones económicas, debiendo ser el contenido de estas funciones igual al coste social de los ciudadanos.

De todas formas, no basta con conferir al Estado el monopolio de la coacción, sino que es preciso elaborar un sistema de reglas que limite la capacidad coercitiva del sector público.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

- **Costes de la toma de decisiones.**

El análisis económico de las Constituciones determina también que se deben exigir mayorías especiales para adoptar determinadas decisiones.

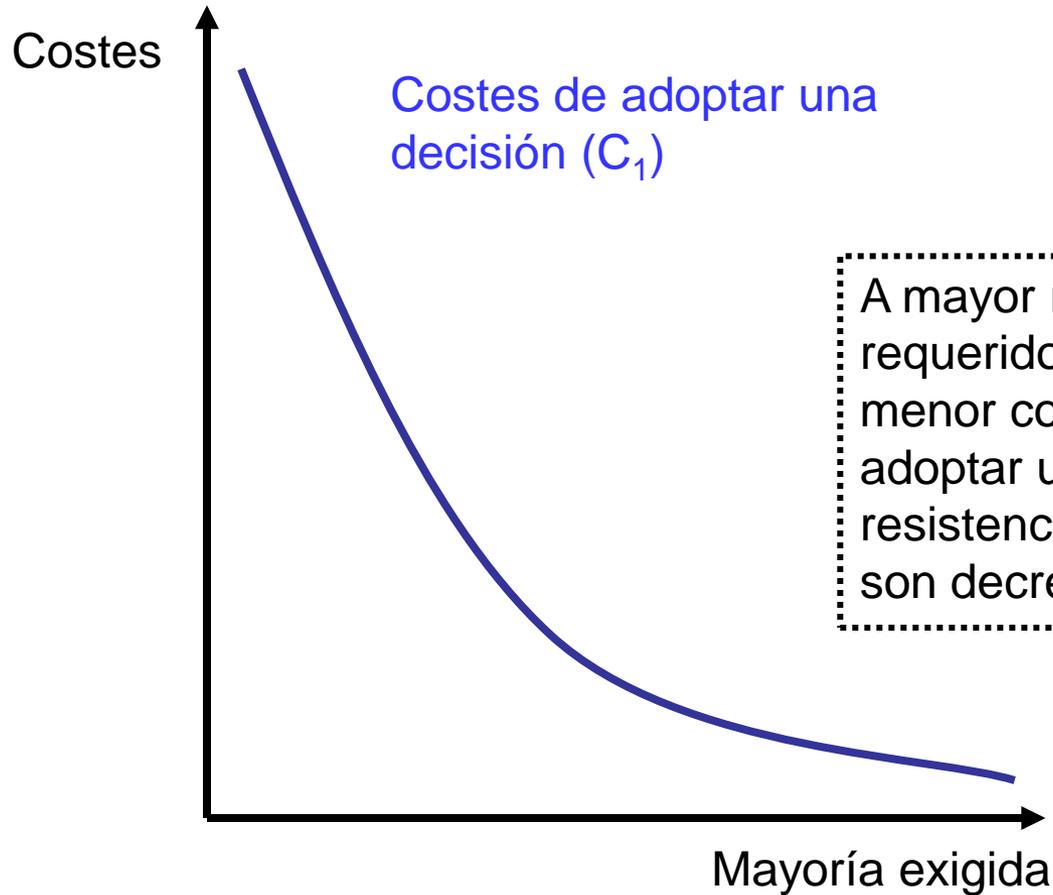
Consideraciones:

- Cuanto menor sea la cifra de votos exigida para aprobar una norma, más fácil resulta que una decisión afecte negativamente a mis intereses, puesto que su adopción será más sencilla.
- Cuanto mayores sean las exigencias establecidas en la Constitución para aprobar una norma, más se dilatará el proceso de negociación entre las diferentes fuerzas políticas y se producirán unos costes para la sociedad.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

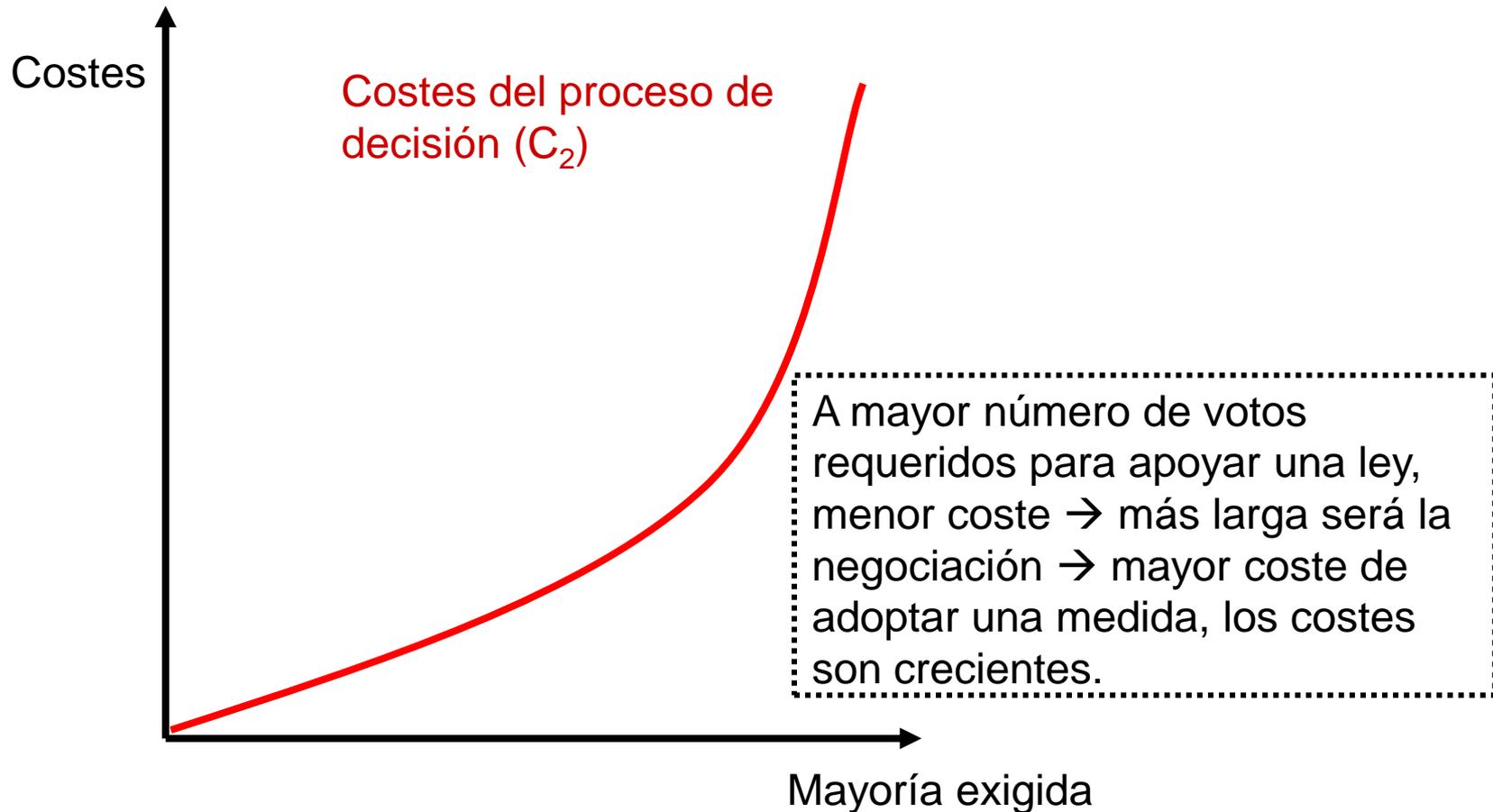




TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

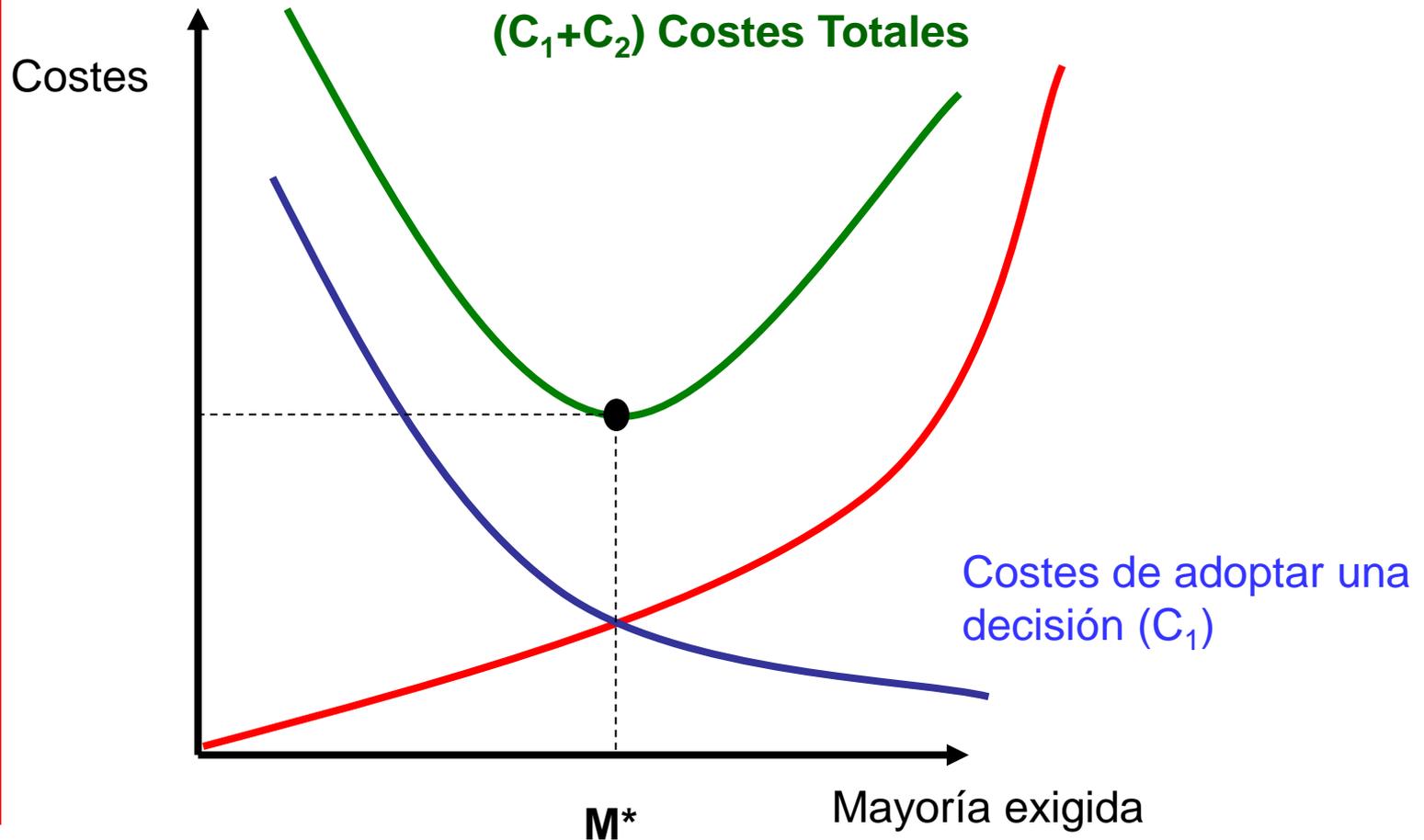
Pero, a la vez...





TEMA 8. 2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Sumando los dos costes, supuestamente podríamos determinar cuál es la mayoría óptima que hace mínimos la suma de ambos. La mayoría óptima será entonces aquélla que minimice el coste total





TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

B) ¿POR QUÉ VOTA LA GENTE?

Paradoja: aunque no existen incentivos para votar (porque mi voto representa un porcentaje muy pequeño), los individuos suelen acudir a votar.

$$R = (B \times M) + D - C$$

R: acción del votante.

B: beneficio que reporta el hecho de que gane el partido que prefiero.

M: probabilidad de que mi voto afecte al resultado.

D: beneficios que me produce el mero hecho de ir a votar.

C: costes derivados de ir a votar.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Conclusiones:

- La posibilidad de que mi postura resulte vencedora es el elemento fundamental que nos motiva a votar.
- La probabilidad de que mi voto influya en el resultado final también influye en la participación.
- Cuanto mayor es el nivel de renta y el nivel cultural, mayor es el porcentaje de votantes.
- Cuanta más información se dé a los votantes, mayor incentivo habrá para ir a votar.
- Si un ciudadano pertenece a un grupo de presión, mayor será su incentivo para ir a votar.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

C) ¿CÓMO AGREGAR LAS PREFERENCIAS INDIVIDUALES?

Un sistema de votación agrega preferencias individuales para construir una función de bienestar social.

Un mecanismo de elección social (sistema de votación) debe tener las siguientes características (Arrow):

1. Transitividad, la cual implica:

- Optimalidad de Pareto Débil (si todo el mundo prefiere A a B, cualquier regla de elección social dará como resultado que gana A).
- Racionalidad (si A se prefiere a B, y B se prefiere a C, A se prefiere a C).



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

2. Decisión no dictatorial (se debe garantizar que los resultados no reflejen sólo las preferencias de una única persona).
3. Independencia de las opciones irrelevantes (el resultado debe ser independiente de terceras opciones que puedan plantearse).
4. Dominio no restringido (el mecanismo debe funcionar sea cual sea el conjunto de preferencias y de las opciones a elegir).

No existe ninguna regla de votación que satisfaga de forma simultánea estas condiciones salvo la unanimidad (**teorema de imposibilidad de Arrow**). Por lo que no es posible construir funciones de bienestar social a partir de preferencias individuales.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

La elección por mayoría y la paradoja del voto.

Para que exista equilibrio en la votación por mayoría, una opción tiene que obtener la mayoría frente a cualquier otra opción.

Problema: a veces la votación por mayoría no genera un resultado tan claro cuando hay más de dos opciones.

Veámoslo a través de un sencillo ejemplo que ilustra lo que se denomina “paradoja del voto”.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Ejemplo:

Sistema de votación con tres votantes (1, 2 y 3) y tres opciones (A: mayor gasto sanitario, B: reducir déficit, y C: bajar impuestos).

Supongamos que:

- El votante 1 prefiere A a B y B a C (ABC).
- El votante 2 prefiere C a A y A a B (CAB).
- El votante 3 prefiere B a C y C a A (BCA).

Paradoja del voto: el orden de la votación influye en los resultados, lo cual conduce a la existencia de estrategias.

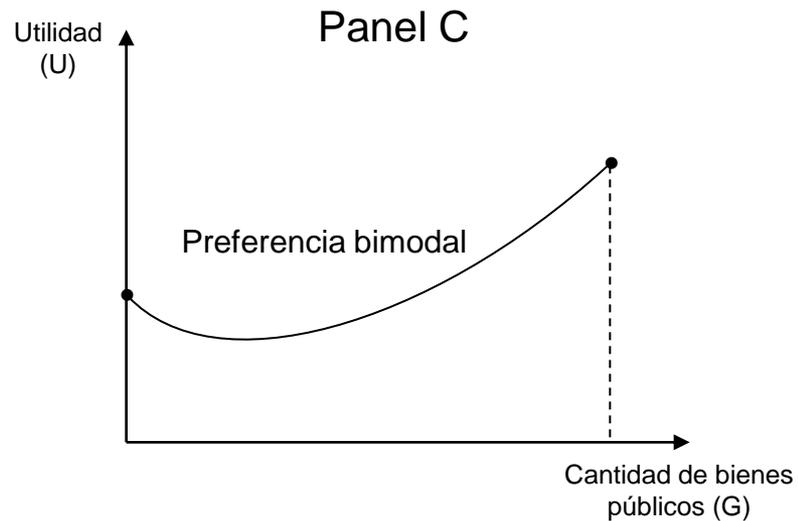
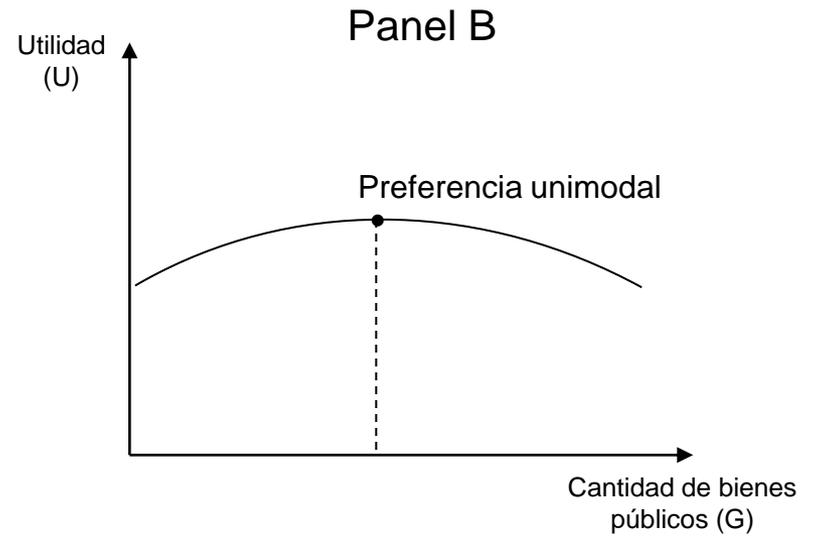
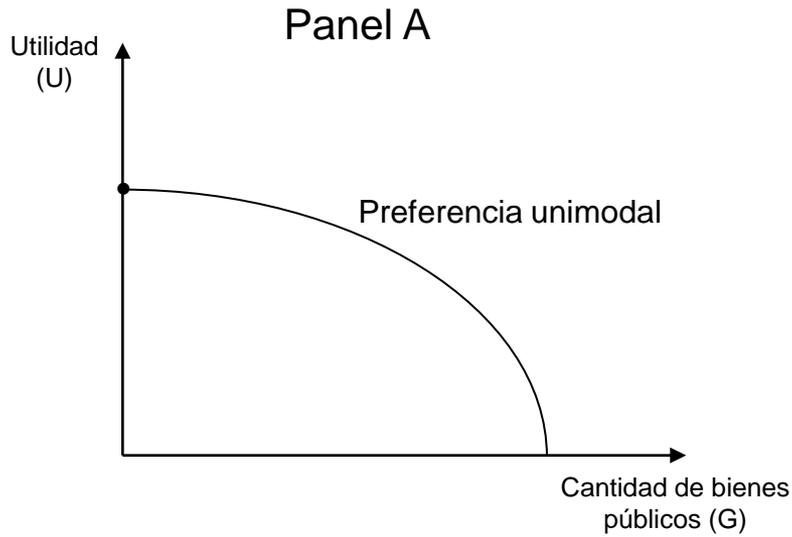
- Si votamos entre A y B, 1 y 2 votan por A.
- Si votamos entre A y C, 2 y 3 votan por C (C debería ganar a B).
- Sin embargo, si votamos entre C y B, 1 y 3 votan por B (paradoja).

El resultado depende de la estructura de las preferencias de los votantes, que pueden ser unimodales o multimodales (Gráfico).



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.





TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Las preferencias unimodales y la existencia de un equilibrio en una elección por mayoría.

- Cuando tenemos votantes con preferencias extremas, multimodales (hay más de un máximo), la regla de la mayoría dará lugar a ciclos electorales y a manipulación por comportamiento estratégico de los votantes.
- Pero si las preferencias son unimodales (aquellas en las que el perfil de preferencias de cada individuo posee un único máximo), se puede garantizar la existencia de un equilibrio en un sistema de votación por mayoría.
- Además, si las preferencias son unimodales, vamos a ver que la opción elegida coincide con las preferencias del votante mediano.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

El votante mediano.

Si en una votación ordenamos de menor a mayor a las personas según su nivel preferido de gasto por un bien público, el votante mediano será aquel que se encuentre en la posición intermedia.

Lucía	Tomás	Jaime	Juan	Jorge
600	800	1000	1200	1400

Si las preferencias son unimodales, el resultado de la votación por mayoría corresponde a las preferencias del votante mediano, aunque ello no quiere decir que la elección sea la más eficaz si pudiéramos tener en cuenta la intensidad de las preferencias.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Ejemplo:

Supongamos que existen tres grupos políticos (liberal, de centro y socialdemócrata) que deciden sobre el nivel de gasto que debe realizar el sector público, con las siguientes preferencias:

Preferencia	1 ^a	2 ^a	3 ^a
Liberal	Bajo	Medio	Alto
Centro	Medio	Bajo	Alto
Socialdemócrata	Alto	Medio	Bajo

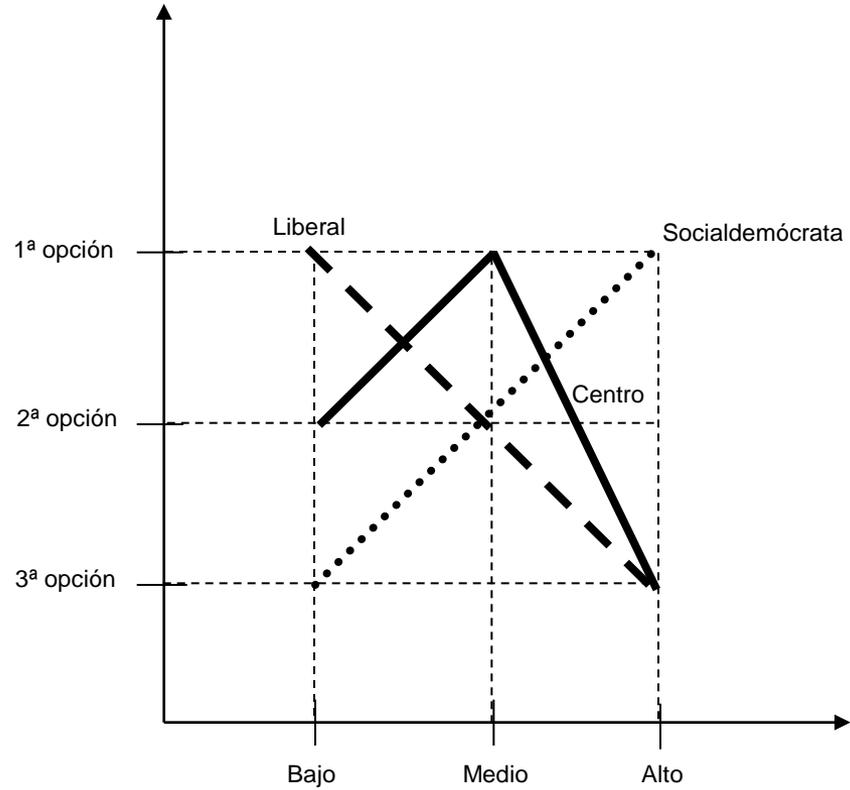
Conclusión:

Sea cual sea el orden de las preferencias, se aprobará un nivel medio de gasto, que es la opción preferida por el votante mediano.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.



EL CASO DEL VOTANTE MEDIANO



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Pero el modelo del votante mediano no funciona cuando...

→ Hay más de un eje en el que se definen las preferencias.

Ejemplos:

- Descentralización e intervención del sector público.
- Derechos civiles y derechos sociales.



→ Las preferencias no son unimodales.

Ejemplo:

Una persona de clase alta prefiere mucho gasto en sanidad a un gasto medio (si la sanidad pública es de calidad) y prefiere muy poco gasto en sanidad a un gasto medio (si la sanidad es de calidad media, prefiere ir a la sanidad privada; por ello, prefiere que la sanidad sea de calidad baja e ir a la privada y pagar menos impuestos).



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.





TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

¿Con qué frecuencia las preferencias no serán unimodales?

- Las preferencias por un único bien público (siempre que no exista la opción de un bien privado) normalmente son unimodales.
- Pero en cuestiones distributivas, las preferencias no suelen ser unimodales.
- También depende de la forma de financiación (Musgrave y Musgrave), cuál es el precio por unidad de servicio:
 - Si el coste se financia con un impuesto de capitación o un impuesto proporcional, se puede esperar que las preferencias sean unimodales.
 - Pero con un impuesto progresivo, sólo si los escalones aumentan en el mismo porcentaje el precio por unidad no varía para el consumidor individual, y las preferencias serán unimodales.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

El intercambio de votos (*logrolling*).

En los apartados anteriores, hemos supuesto que cada grupo votaba de forma individual, cuando en la práctica es posible que los grupos formen coaliciones, intercambiando votos (*logrolling*) para sacar adelante los proyectos que les interesan.

Consecuencia: el resultado de las votaciones se aleja todavía más de una solución “eficiente” en cuanto a la asignación del gasto público.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

Ejemplo:

Supongamos que existen tres grupos políticos (A, B y C) ninguno de los cuales dispone de mayoría suficiente para aprobar proyectos. Consideremos la votación de dos proyectos de gasto que generan los siguientes beneficios para cada uno de los colectivos representados por estos tres grupos políticos:

	Propuesta I	Propuesta II	Propuesta I y II
Grupo político A	600	-400	200
Grupo político B	-500	800	300
Grupo político C	-300	-300	-600
Total	-200	100	-100

Conclusión:

Esto supuestamente explica por qué en los Parlamentos en los que el grupo gobernante no tiene mayoría absoluta se tenderá a aumentar el gasto público, según Stiglitz por encima de lo que “exigen” las condiciones de eficiencia económica.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

La posibilidad de la elección social (A. Sen).

- El resultado pesimista del teorema de imposibilidad de Arrow tiene su origen en la posición utilitarista, para la que sólo importa cómo se distribuya la “utilidad” total, siendo indiferente ante la distribución de las “utilidades” entre las diferentes personas y además no se permiten comparaciones interpersonales.
- Bien es cierto que, en general, los economistas neoclásicos han ignorado su resultado o han supuesto que las preferencias son siempre unimodales y se pueden utilizar las preferencias de un (imaginario) votante mediano para construir una función de bienestar social.
- Pero surge la pregunta de si las reglas básicas de votación proporcionan un enfoque razonable para la elección social en la economía del bienestar (las cuestiones distributivas). Si la respuesta es no, ello lleva a Sen (1998) a hacerse otros dos grupos preguntas.



TEMA 8.

2. LOS CIUDADANOS-VOTANTES.

La posibilidad de la elección social (A. Sen).

- ¿Podemos incorporar y emplear sistemáticamente algo tan complejo como las comparaciones interpersonales que involucran a muchas personas?
- La respuesta de Sen a esta primera pregunta es que hay espacio para la “comparabilidad parcial”, aparte de que basta una simple comparación interpersonal ordinal para deshacer el teorema de imposibilidad.
- ¿Cómo podemos integrar los resultados analíticos con el uso práctico? ¿Sobre qué tipo de información podemos basar sensatamente las comparaciones interpersonales? ¿Estará disponible y podrá utilizarse la información relevante?
- La respuesta de Sen a este segundo grupo de preguntas es que no se trata de hacer comparaciones de estados mentales de felicidad, de utilidad, sino de emplear algún otro tipo de medida del bienestar individual o de la libertad, o de las oportunidades, ampliando con ello la base de información, surgiendo de aquí su enfoque de las capacidades y funcionamientos.



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Advertencia. La democracia representativa no significa necesariamente un sistema con partidos políticos.

A) Modelo de Anthony Downs:

El modelo se basa en la tesis de J.A. Schumpeter, para quien los políticos no son ideólogos, sino simples empresarios que tratan de obtener votos vendiendo programas en el mercado político (el partido político sería la empresa y el líder, el empresario).

- Los votantes son seres racionales que tratan de maximizar la utilidad de su voto.
- Los partidos políticos elaboran sus programas con el fin de ganar las elecciones.



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Condiciones de un sistema político democrático:

1. El Gobierno debe ser ejercido por un partido o por una coalición de partidos.
2. El partido o coalición que cuenta con el apoyo de la mayoría de votantes es el que debe ejercer el control de la Administración.
3. Los partidos renuncian al uso de la fuerza para llegar al gobierno.
4. Pueden votar todos los adultos y cada votante tendrá derecho a un voto.



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Axiomas sobre la naturaleza de los partidos políticos:

1. Cada partido va a estar formado por un grupo de personas que actúan de forma egoísta con el objetivo ser elegidas para disfrutar de la renta, prestigio o poder de ser del partido dirigente.
2. El partido que ejerce el poder se supone que controla la Administración.
3. El poder económico del Gobierno es prácticamente ilimitado, siendo el único límite la imposibilidad de restringir la libertad política tanto de los partidos como de los particulares.
4. Todos los componentes del sistema democrático son racionales, y por tanto, maximizadores.



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Puesto que tanto votantes como políticos actúan con información imperfecta:

- Los votantes se mostrarán indecisos.
- Los partidos políticos tratarán de ganar votos utilizando diversos métodos de información y persuasión.

En particular, **los programas políticos** de los partidos se redactarán en función de dos elementos:

- A. Existirá una tendencia de los partidos a situarse en posiciones parecidas en todo lo que concierne a temas generales con objeto de acercarse a la opinión de la mayoría de la población.**
- B. Dada la coincidencia en los temas generales, existe una gran probabilidad de que los partidos políticos actúen racionalmente ofreciendo ventajas concretas a determinados colectivos para ganar votos.**



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Conclusiones sobre los programas:

- Los programas serían deliberadamente ambiguos, lo cual podría provocar abstención.
- Los partidos tratarán de acercarse a las preferencias del votante mediano para ganar las elecciones.

B) Modelo de Hotelling:

Establece cinco supuestos bajo los cuales los partidos adoptarán la posición del votante mediano:

1. Todo el mundo vota, con una sola vuelta.
2. Sólo hay dos partidos.
3. Los partidos sólo se preocupan de ser elegidos.
4. Tras las elecciones, se lleva a cabo el programa prometido.
5. Las preferencias del electorado, fijas, se pueden alinear a lo largo de una sola dimensión (por ejemplo, derecha-izquierda) y son unimodales.



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

B) Modelo de Hotelling:

2 partidos políticos: Partido Demócrata y Partido Republicano.

Acciones posibles: cada candidato puede colocarse en cualquier posición del arco político

Electores: hay 200 millones de electores. Cada persona tiene unas preferencias de manera que vota a aquél partido que le represente mejor (el que más cerca esté de su ideología). Asumimos que se se distribuyen de forma uniforme por todo el arco ideológico.



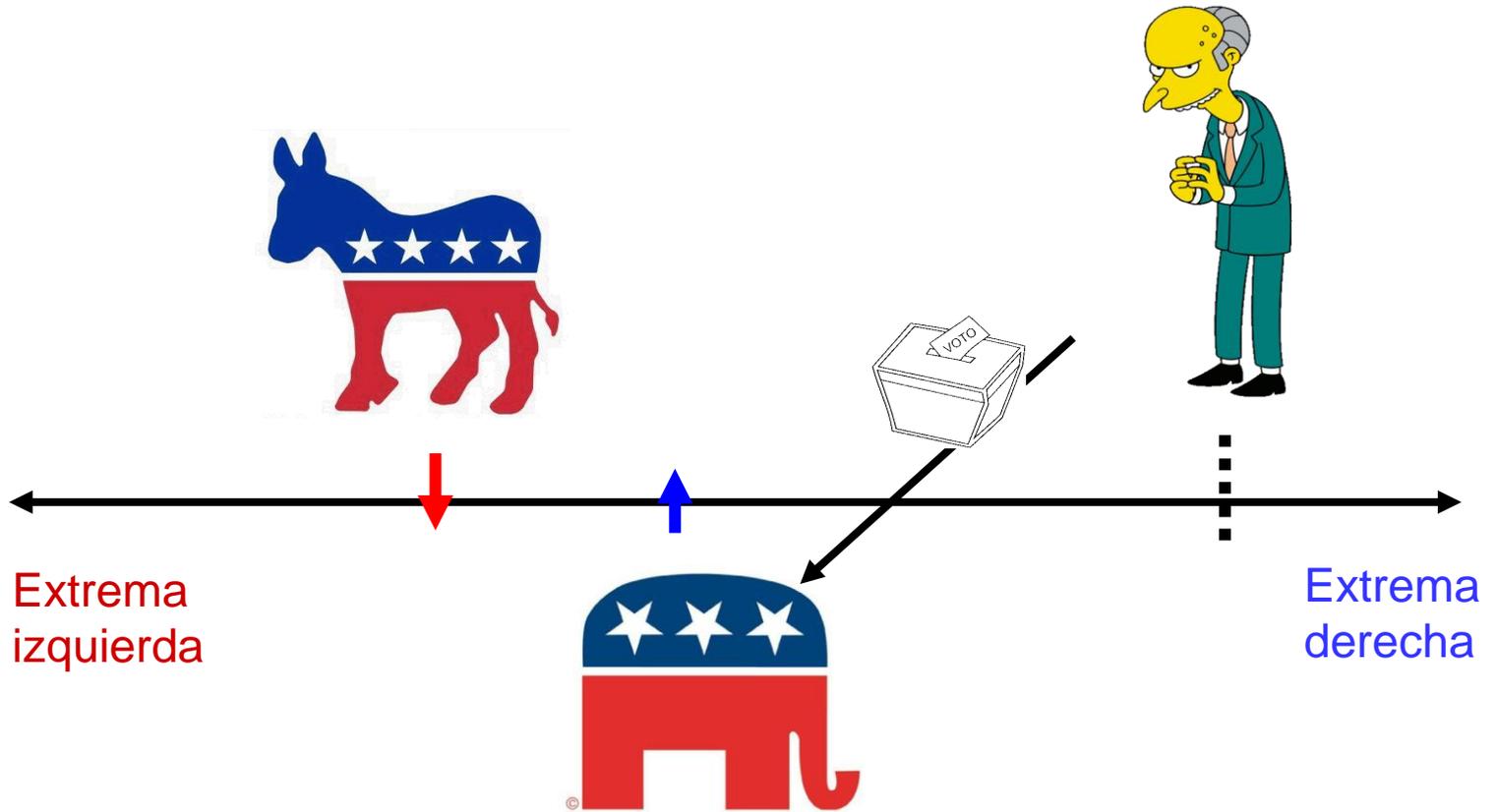
Extrema
izquierda

Extrema
derecha



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

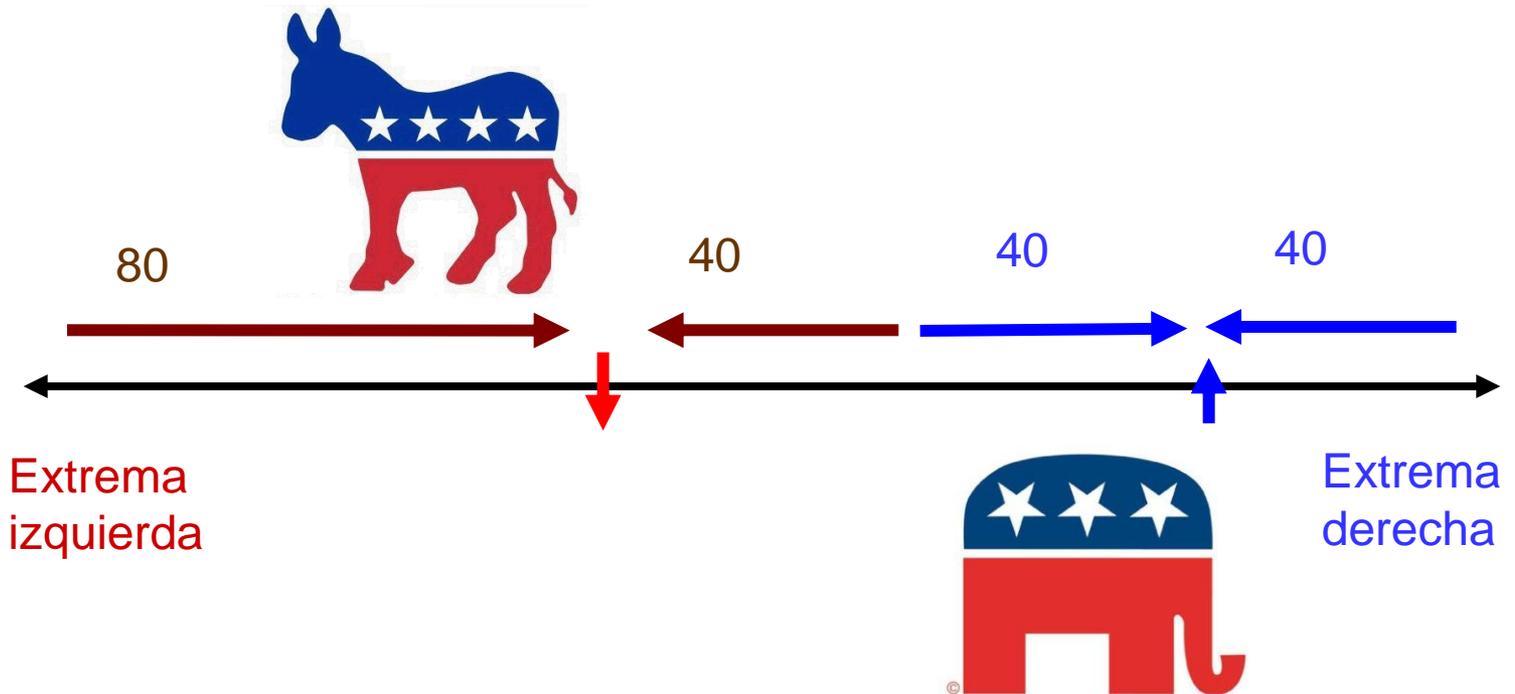




TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

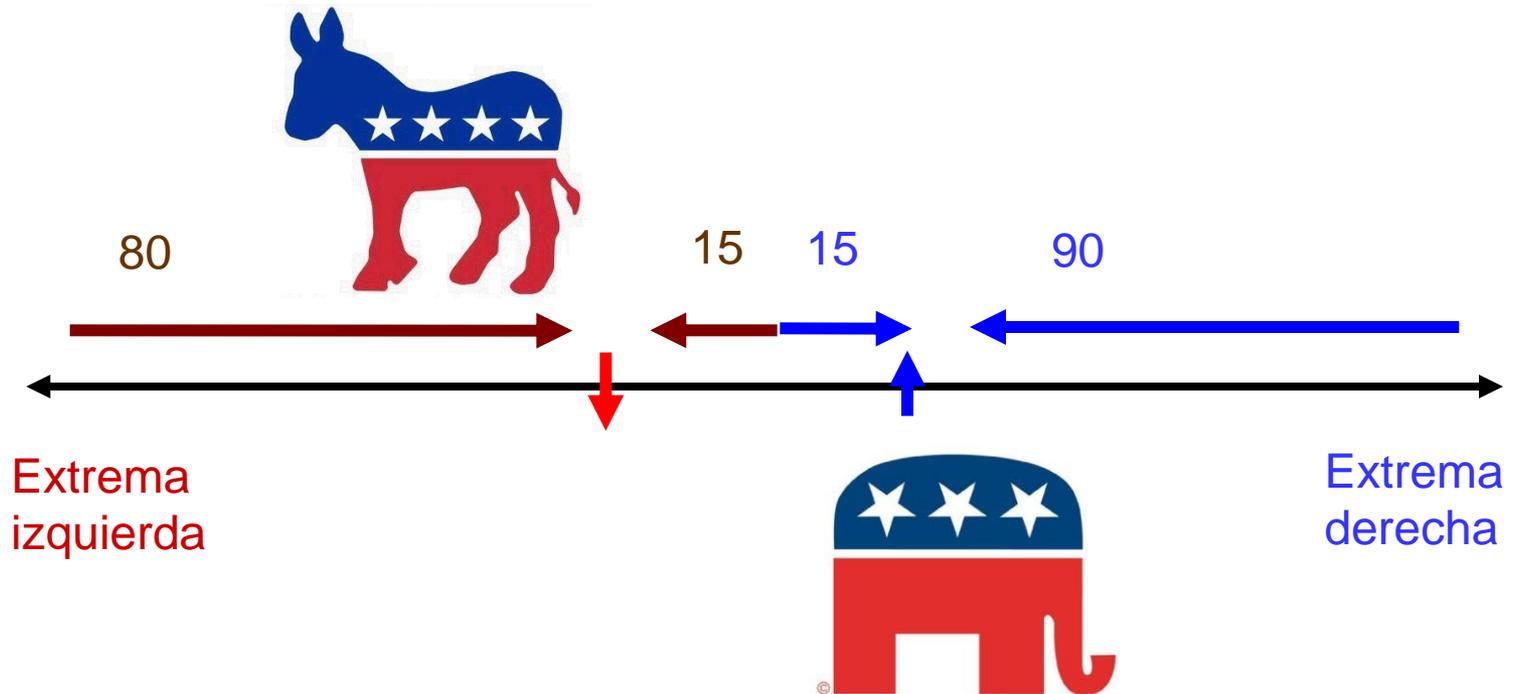
Se asume que los votantes (p.ej., 200 millones) están igualmente distribuidos por todo el arco parlamentario.





TEMA 8. 3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

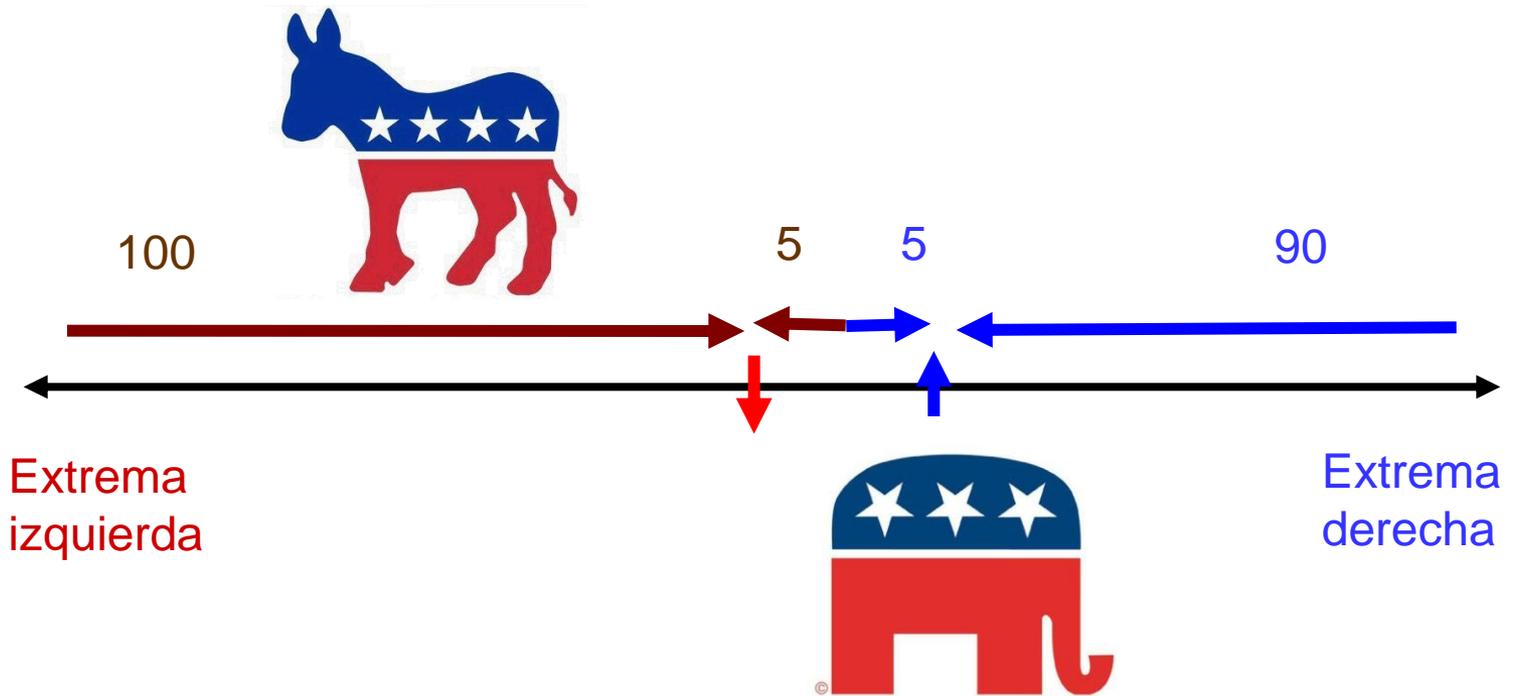
Por ejemplo, el partido republicano tiene incentivos a moverse más al centro para captar más votantes.





TEMA 8. 3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

El partido demócrata decide que lo óptimo es colocarse en el centro.

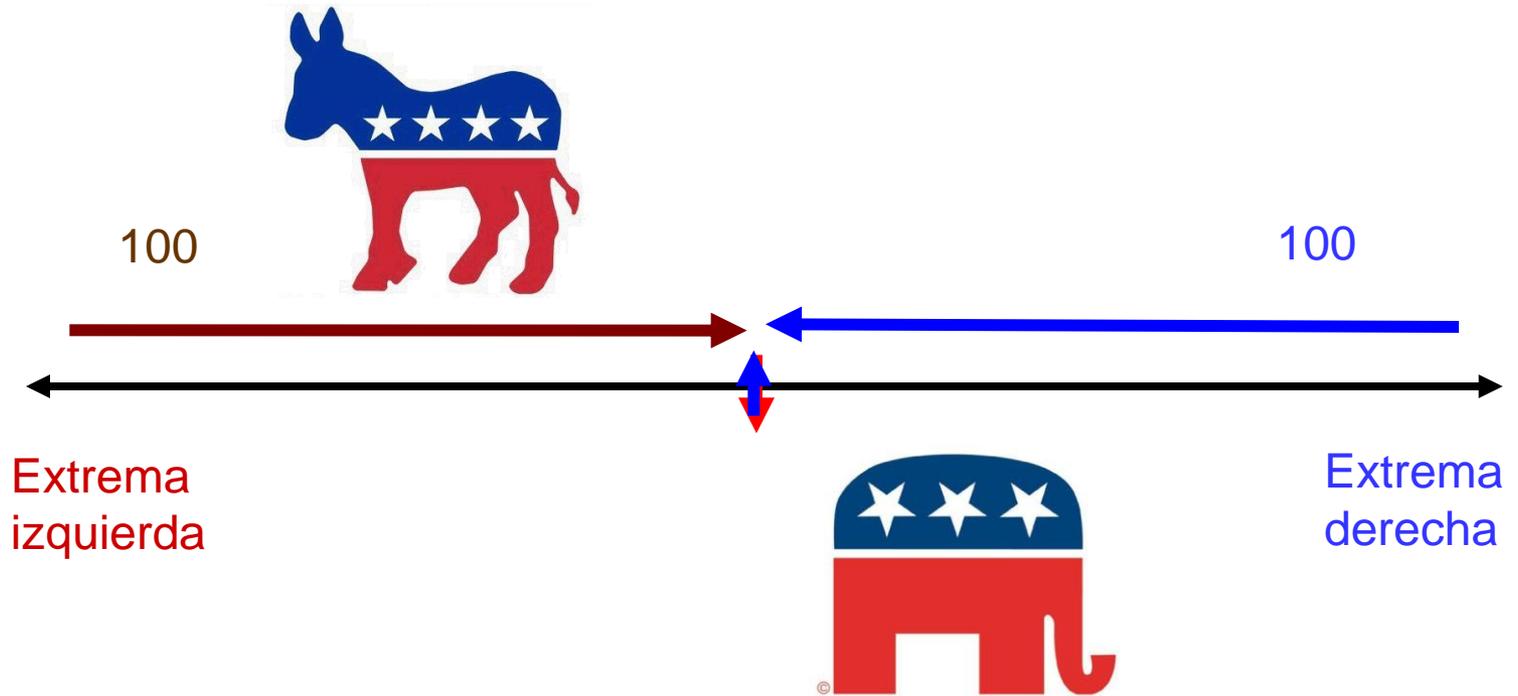




TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Como el partido republicano ha hecho lo mismo, “empatarán” y defenderán posiciones políticas muy similares, que coincidirán con las del “votante mediano”..





TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

C) Acerquémonos a la realidad.

La evidencia empírica no parece apoyar la teoría del votante mediano, por lo que se han tratado de relajar los supuestos de Hotelling para ofrecer una teoría que se acerque más a la realidad:

Relajar el supuesto 1: No todo el mundo vota.

- Alineación: si los partidos se mueven hacia el centro, pueden perder votantes en los extremos.
- Hipótesis de racionalidad: si los programas están suficientemente cerca, se reduce el incentivo a votar (en el extremo, podría haber una sola persona votando).



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Relajar el supuesto 2: Representación proporcional.

- Un sistema electoral mayoritario incentiva a los partidos existentes a gravitar hacia el centro, introduciendo a la vez barreras a la entrada de nuevos partidos.
- Un sistema electoral proporcional reduce las barreras, incentivando la competencia entre muchos partidos con posiciones fijas, en vez de incentivar la competencia entre pocos partidos con posiciones variables.

Relajar el supuesto 3: Afiliados y candidatos.

- Es probable que los partidos tengan más éxito si pueden acumular recursos, y éstos son más fáciles de atraer si la plataforma electoral es fija.
- Esto puede llevar a que los partidos tengan que intercambiar la popularidad con los votantes por la popularidad con los afiliados, alejándose así de la posición del votante mediano.



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Relajar el supuesto 4: Credibilidad.

- La relación de agencia entre un gobierno y su electorado significa que no es posible forzar a un partido elegido a cumplir sus compromisos electorales.
- Los programas electorales se convierten en meras aproximaciones que se corrigen a la luz de los resultados electorales.
- El compromiso más importante de las elecciones puede que no sean los programas, sino si los candidatos son de fiar.

Relajar el supuesto 5: Preferencias multimodales.

- Información y manipulación de las preferencias:
 - Los partidos ganadores tienen acceso a los enormes recursos del gobierno y pueden usar los órganos del Estado para premiar a sus afiliados y para erigir defensas contra los competidores potenciales.
 - También pueden tratar de influir en las preferencias de los votantes fundamentales, por ejemplo, con publicidad partidista disfrazada de información gubernamental.
- Intercambio de votos (logrolling).



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

D) Contrastemos el modelo.

El modelo de Downs concluye enunciando un conjunto de proposiciones contrastables que se derivan de las dos hipótesis del modelo:

- Los partidos en democracia se comportan de forma análoga a los empresarios en una economía de mercado, formulando los programas que les proporcionan mayor número de votos.
- Los ciudadanos se comportan de forma racional en política.



TEMA 8.

3. POLÍTICOS (PARTIDOS Y PROGRAMAS).

Proposiciones contrastables que describen la relación entre un gobierno democrático y sus ciudadanos-votantes:

1. La actuación del gobierno se orientará en función de la conducta esperada de los votantes y de la estrategia de la oposición
2. El gobierno espera que la conducta de los votantes esté determinada por las variaciones en su renta o utilidad, como consecuencia de la política del gobierno y por las estrategias de la oposición
3. Los votantes actúan en realidad de acuerdo con las variaciones en su renta o utilidad y con las alternativas ofrecidas por la oposición (si la información es perfecta, esta relación sería idéntica a la anterior).
4. La renta o utilidad de los votantes depende directamente de las acciones del gobierno durante el período de su mandato.
5. Las estrategias políticas y electorales de los partidos de la oposición dependerán de sus previsiones sobre la renta o utilidad que obtendrán los votantes como consecuencia de las acciones tomadas por el gobierno en el poder.



TEMA 8.

4. GRUPOS DE INTERÉS.

Es posible que una serie de personas con intereses comunes opten por unir sus fuerzas para intervenir de forma efectiva en el desarrollo de la vida política, más allá de su actuación como votantes.

Para ello, es condición necesaria que existan una serie de intereses comunes, siendo condición suficiente que se cumplan tres requisitos fundamentales:

- **Grupos pequeños de personas:** en ellos todo el mundo es consciente de que las acciones sobre intereses comunes sólo pueden llevarse a cabo si todas las personas adoptan un comportamiento solidario.
- **Incentivos selectivos:** bienes y servicios de los cuales sólo pueden beneficiarse los miembros del grupo.
- **Inexistencia de cauces más efectivos** para defender sus intereses.



TEMA 8.

4. GRUPOS DE INTERÉS.

Los grupos de presión influyen por medio de **tres mecanismos**:

1. Entrega de fondos para contribuir a la elección del candidato que mejor defienda sus intereses.
2. Se aprovechan de las deficiencias en la información disponible por el sector público, que puede llevar a que sean consultados para la adopción de determinadas normas o la puesta en marcha de determinadas medidas de política económica.
3. Suministran información no neutral a los votantes, ya que resulta menos costoso que los ciudadanos acudan a ellos para informarse sobre las consecuencias de la acción del gobierno.



TEMA 8.

4. GRUPOS DE INTERÉS.

La razón fundamental de la existencia de los grupos de interés es la **búsqueda de rentas**, que puede surgir:

- Por problemas de agencia, puesto que el poder monopolista de la Administración y los posibles gobernantes les permite intercambiar rentas por apoyo político o financiero.
- En democracias directas, como se demuestra en la enorme cantidad de dinero que se gasta en la celebración de referendums en muchos Estados.



TEMA 8.

4. GRUPOS DE INTERÉS.

Teoría económica de los grupos de interés: (Olson y Becker)

Para que un grupo de interés alcance sus objetivos, tiene que ser lo suficientemente estable para sobrevivir al proceso de organización, obtención de votos y persuasión.

Para que un grupo de interés tenga éxito tiene que convencer al electorado, los políticos o la Administración para que se apliquen sus políticas.



TEMA 8.

4. GRUPOS DE INTERÉS.

Así, **una coalición es más probable que sea estable** si:

- Son pocos los miembros.
- Proporciona bienes privados a sus miembros (reduciendo el problema de los polizones).
- Los costes de organización son bajos (esto es más probable en grupos pequeños y homogéneos, y cuando la coalición es urbana y no rural).
- El beneficio potencial (recompensa) por miembro debido al éxito es grande y cierto.

Por otro lado, **una política es más probable que se apruebe:**

- Cuanto más cerca esté de una mejora de Pareto.
- Si la coalición opositora es débil.



TEMA 8.

4. GRUPOS DE INTERÉS.

En consecuencia, las grandes coaliciones tenderán a tener éxito, pero pueden ser inestables, mientras que los grupos más pequeños sufren menos el problema del polizón, pero puede que no tengan suficiente apoyo.

Por ello, la teoría es incapaz de predecir si serán los grupos de consumidores (típicamente grandes, heterogéneos, con ganancia pequeña por persona) o los de productores (típicamente pequeños, homogéneos, y con gran ganancia por agente) los que triunfarán.



TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

Frente a la consideración de los funcionarios como servidores civiles, que son meros ejecutores de las decisiones del Gobierno y el legislativo (políticos) y que buscan el bien común, se ha generalizado el análisis que los considera como **burócratas** que buscan maximizar sus propios objetivos egoístas (promoción, salarios, influencia, prestigio, etc.) y que no necesariamente maximizan el bienestar social.

Ejemplo: funcionario que intenta conseguir el despacho más grande, el mejor ordenador, etc.

Y a ello se le añade un problema de agencia.



TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

El comportamiento burocrático es un ejemplo del **problema de agencia**: situación en la que una persona (principal) delega la toma de decisiones en otra (agente) y los intereses del agente no coinciden con los del principal. Es resultado de una asimetría en la información.

➡ *Principal*: ciudadanos que pagan impuestos, cuyo interés es recibir un determinado servicio público.

➡ *Agente*: funcionario, cuyo objetivo es obtener su máximo bienestar. Como su bienestar no depende de los resultados de la empresa, éste intentará que la burocracia sea lo mayor posible.

Pero no es un problema exclusivo del sector público, sino de cualquier organización de gran tamaño.

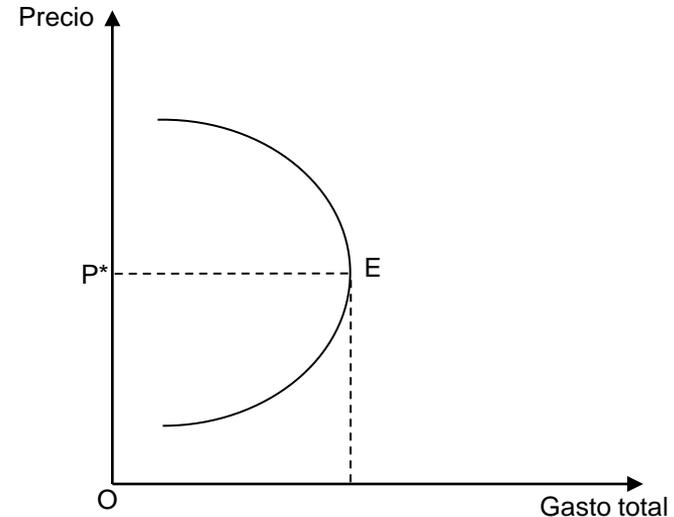
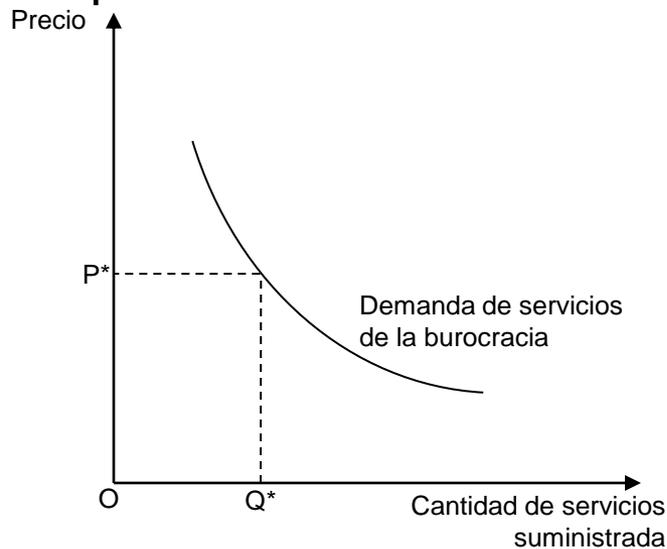


TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

Modelo de William Niskanen:

Los burócratas obtienen ganancia del incremento en el presupuesto del departamento.



Si la elasticidad de la curva de demanda de servicios es menor que uno, reduciendo la eficiencia, es decir, elevando el precio por unidad de servicio suministrada, se puede aumentar el gasto total de su organismo o departamento y su tamaño. En ausencia de competencia, el burócrata elige el precio que maximiza el gasto total.



TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

Stiglitz señala otros motivos para explicar la conducta de los burócratas, en particular, su **aversión al riesgo**:

Un funcionario puede exonerarse de la responsabilidad de sus errores siguiendo determinados procedimientos burocráticos que garantizan que todas sus acciones sean revisadas por otros (el funcionario es averso al riesgo, lo cual incrementa el papeleo).

Factores que refuerzan los procedimientos burocráticos:

- Muchos de los costes en que se incurre realizando estas actividades carentes de riesgo no recaen sobre los funcionarios sino sobre la sociedad en su conjunto, a través de los impuestos necesarios para pagar al personal funcionario.
- La existencia general de unas rutinas preestablecidas que consisten en que todas las propuestas deban ser aprobadas por varias personas diferentes sirve para evitar la corrupción.



TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

Las contrastaciones empíricas del modelo de Niskanen son escasas y no concluyentes, existiendo dos **razones para que el modelo no funcione bien**:

1. No se debe considerar a los funcionarios como algo monolítico, con cada política diseñada y ejecutada por un solo agente.
2. Por el contrario, un departamento suele ser una mezcla de feudos que se solapan, tal como se ve en las grandes corporaciones privadas.



TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

En consecuencia, el modelo simple de maximización del presupuesto es erróneo por varias razones:

1. El tamaño del presupuesto es un bien público para la organización y, como tal, los gestores individuales limitarán su oferta de actividades a este objetivo.
2. Hasta cierto punto, los costes estarán bajo el control del departamento, por lo que la agencia puede preferir que se den aumentos de costes a incrementos en el servicio (ineficiencia X).
3. La mayoría de la teoría y la evidencia se refiere al contexto de EE.UU. donde la mayor separación entre legislativo y ejecutivo y la debilidad de los partidos políticos da a los funcionarios mayor poder en comparación con los países europeos, donde el ejecutivo tiene un mayor control sobre el legislativo.
4. No todos los gerentes y empleados participan del objetivo de la maximización del presupuesto.



TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

Además, existen **diferentes tipos de agencia** con diferentes incentivos para comportarse ineficientemente:

- **Agencias de distribución**, donde el producto es también el bien de consumo final (ej. hospitales).
- **Agencias reguladoras**, cuyo trabajo consiste en el seguimiento del sector privado (ej. comisiones del mercado de...).
- **Agencias de transferencias**, en las que la mayor parte del gasto pasa a través de ellas, y sólo una proporción relativamente pequeña se destina a cubrir los costes de personal y éstos están ligados sólo débilmente al tamaño total de su presupuesto (ej. Seguridad Social – pensiones).
- **Agencias contratistas**, que subcontratan la producción y sólo supervisan (ej. Ministerio de Defensa).
- **Agencias de control**, cuya función es vigilar las actividades de los restantes departamentos (ej. IGAE).



TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

La principal conclusión es que es difícil alinear los incentivos de las grandes organizaciones con los de la sociedad, principalmente por los problemas de agencia de toda gran organización.

Por otro lado, según **Musgrave**, los funcionarios públicos desarrollan una tarea importante para la sociedad:

1. Ofrecer un consejo técnico experto en el diseño de los programas, de forma que quienes toman las decisiones adopten los más adecuados.
2. Articular y poner en funcionamiento los programas una vez han sido aprobados, ofreciendo un elemento de continuidad en el proceso de gobierno, introduciendo al tiempo un cierto grado de racionalidad.



TEMA 8.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LA BUROCRACIA.

Por ello, debe quedar claro que si comparamos instituciones, en todas ellas encontramos fuentes de eficiencia y de ineficiencia:

INSTITUCIÓN	VENTAJAS DE EFICIENCIA	FUENTE DE LOS FALLOS
Mercados	Limitar los problemas de agencia.	Bienes públicos, externalidades, rendimientos crecientes, información asimétrica, bienes de mérito/demérito.
Gobiernos	Superar el problema del polizón. Economías de escala.	Agregación de preferencias, burocracia, problemas de agencia, búsqueda de rentas.
Familias	Altruismo.	Rendimientos crecientes.
Instituciones privadas sin ánimo de lucro	Altruismo.	Problemas de agencia.