

Reflexiones Sobre la Economía Política del Gobierno

El Crecimiento Persistente del Gobierno

Karl Brunner*

Profesor distinguido y Director del Center for Research in Government Policy and Business, Universidad de Rochester. Fundador y editor del **Journal of Money, Credit and Banking y el **Journal of Monetary Economics**. Profesor distinguido de la Universidad de Berna. Doctor Honoris Causa de la Universidad Católica de Lovaina (1976).*

Reflexiones sobre la Economía Política del gobierno. El crecimiento persistente del gobierno*

Karl Brunner

I. El Tema

Un tema central de nuestro tiempo se refiere al papel y a la interpretación del "gobierno". Dos visiones encontradas influyen sobre las actitudes intelectuales y afectan la evaluación social de las instituciones políticas. Una de ellas enfatiza la importancia de un "gobierno limitado", con fuertes restricciones constitucionales sobre el rango admisible de la acción política. Las instituciones políticas ofrecen un contexto general estable y predecible que guía las múltiples interacciones voluntarias entre los miembros de la sociedad. Un consenso constitucional establece y legitima la existencia y alcance limitado del "gobierno". Aún más, se espera que este consenso se pueda efectivamente establecer y aún guiar en forma útil con la ayuda de diseños sociales adecuados.

Una visión alternativa rechaza esencialmente la idea de un gobierno limitado y controlado. Niega que los asuntos humanos

*Muchas discusiones con William Meckling y Alian H. Meltzer durante los últimos años han dado forma a mi pensamiento sobre los temas examinados en este trabajo. Reconozco con agradecimiento las contribuciones de dichas discusiones. El trabajo forma parte de un proyecto sobre los aspectos sociopolíticos de la inflación, que cuenta con el apoyo de la National Science Foundation. El primer borrador fue preparado en mi calidad de Profesor Visitante en la Institución Hoover (Universidad de Stanford), durante el invierno 1977/78.

estén, en general, mejor servidos bajo un gobierno estrictamente limitado. En particular, niega que el gobierno limitado asegure una mejor oportunidad para la evolución del bienestar humano. En este enfoque, las instituciones políticas surgen como el instrumento esencial para el "progreso humano". El "gobierno" es la "representación objetiva de los principios de justicia, equidad y valores de las personas". Como condiciones necesarias para los logros humanos, se presenta al "gobierno" que crece y a las instituciones políticas cada vez con mayor alcance. Así, la acción política responsable exige la remoción deliberada de las limitaciones constitucionales. También requiere de un esfuerzo consciente para extender el rango de la acción política en los asuntos sociales del hombre. De acuerdo a esta visión, las instituciones políticas necesitan ser más que un contexto *general* para la interacción social. Ellas deben, con propiedad, preocuparse de intervenir de manera específica y detallada en las transacciones sociales, sobre un rango siempre abierto, con poca limitación por parte de reglas generales y estables.¹

En estos tiempos el argumento a favor de un "gobierno limitado" parece una causa histórica perdida. Difícilmente necesitaríamos comentar el estado de las cosas en el Segundo y Tercer Mundo. El papel dominante de las instituciones políticas en una gran cantidad de países miembros de las Naciones Unidas está bien documentado. Para nuestros propósitos inmediatos es más importante la evolución de largo plazo en las democracias occidentales. Los hechos que se resumen en la segunda sección de este trabajo revelan que cualquier consenso constitucional que existiera en el pasado sobre el gobierno limitado, se ha desvanecido sustancialmente en el tiempo. Pero la erosión histórica de la tesis que recomienda fuertes restricciones sobre el gobierno no establece la validez de la segunda posición, que asocia los logros humanos al "gobierno ilimitado". La evidencia histórica efectivamente rechaza esta afirmación. En el presente contexto es más significativo el simple hecho que la segunda visión no ofrece explicación de lo observado históricamente. Avanza una interpretación del gobierno como la salvación de la humanidad y justifica

!Estas dos posiciones se pueden explicar en términos de dos percepciones (o teorías) alternativas sobre el hombre. La relación entre la visión del hombre y la interpretación del gobierno fue explorada en el trabajo "The Perceptions of Man and the Conception of Government", de Karl Brunner y William Meckling, *Journal of Money, Credit and Banking*, febrero de 1977.

un activismo político compatible. Pero las construcciones normativas de este tipo son lógicamente incapaces de proporcionar descripciones útiles de nuestra realidad. También advertimos que la evolución histórica, que describiremos en la sección siguiente, surgió en todas las sociedades occidentales en forma independiente del "compromiso ideológico" expresado por la segunda posición.

En los últimos años, los eventos políticos de numerosos países han revelado una preocupación cada vez mayor por la creciente carga impuesta por el gobierno. Durante su campaña para la presidencia, el Presidente Cáster utilizó las frustraciones de los votantes alentados por un conocimiento creciente sobre lo que significa un gobierno en expansión. Las rebeliones locales contra el pago de impuestos, se han producido en los Estados Unidos cada vez con mayor frecuencia, y la reciente "rebelión" de California ha proyectado una sombra importante. Pero el significado de estos eventos políticos permanecerá confuso hasta que poseamos una explicación coherente de la tendencia observada. Ellos pueden ser sólo manifestaciones en la superficie, sin importancia sobre el impulso básico del proceso social que, en las democracias occidentales, resulta en un sector gubernamental siempre en expansión. En forma similar, las promesas e intentos para aumentar la eficiencia de las oficinas estatales pueden ser simplemente ejercicios de frustración sin utilidad alguna. Cuán apropiados sean dichos intentos depende de la naturaleza del proceso social subyacente. Así, la evaluación de los eventos recientes depende de nuestra interpretación sistemática de las fuerzas sociales que dan forma al crecimiento del sector público.

Este crecimiento general y persistente ha llamado crecientemente la atención de las ciencias sociales. Durante los últimos quince o veinte años un número cada vez mayor de economistas ha aplicado sus herramientas analíticas a la exploración de estos problemas. Mi trabajo se desarrolla a base de estas contribuciones y ofrece un análisis de las interacciones principales entre votantes, legisladores, burócratas y el sistema judicial, que generan el fuerte crecimiento del gobierno, independientemente de las intenciones específicas que puedan tener los participantes en el proceso. Al final, se exploran algunos de los principales significados del análisis para las tendencias presentes y futuras.

II. Los Hechos

El crecimiento del gobierno no fue inventado por los políticos de la década de 1960. Surgió antes de los "salvadores de la

humanidad de los últimos días", que se fían de las instituciones políticas y los procesos políticos. Tampoco el crecimiento del gobierno fue producido por la "revolución keynesiana". Es cierto que cualquier medida utilizada para evaluar este fenómeno contendrá una serie de errores más o menos graves. Los procedimientos de medición son generalmente defectuosos y la información obtenida rara vez corresponde en forma adecuada al concepto analítico más apropiado para el propósito específico que se tenga. Sin embargo, los errores potenciales no oscurecen el amplio y dominante patrón que hemos podido conocer a través de diferentes mediciones realizadas por un número importante de autores.

Alian H. Meltzer presentó dos mediciones distintas. Analizó la magnitud relativa de la recaudación tributaria y la absorción relativa de trabajo por parte del sector estatal.

El valor real de la recaudación impositiva captada por el Gobierno Federal en los Estados Unidos aumentó desde 1792 a una tasa de 5,5% al año. Esta tasa de crecimiento excede la tasa de crecimiento del producto del sector privado en el mismo período. Sin embargo, la tasa de crecimiento no fue uniforme. Se movió alrededor de 4,75% desde 1792 a 1902, y aumentó a cerca de un 7% en el siglo veinte. Ambas cifras superan la tasa de crecimiento del producto nacional bruto real. Los impuestos totales reales (correspondientes a todos los niveles de gobierno) crecieron durante este siglo a una tasa de 5,4% al año, mientras que el producto nacional bruto real aumentó a una tasa menor del 3,2%. Un comportamiento similar se observa en el empleo público. De acuerdo a esta medición, durante este siglo el gobierno de los Estados Unidos se expandió a una tasa más de dos veces superior a la del sector privado.²

Los cuadros I y II presentan, a partir de otra fuente, información adicional sobre los Estados Unidos.³ Entre 1900 y 1970 la participación del empleo público (cuadro I) aumentó por un factor mayor que 3.

Durante esos setenta años, aún si se excluye al sector defensa, el crecimiento en la participación es sólo ligeramente inferior al 200%. La expansión en la proporción del ingreso nacional absor-

² Se puede encontrar una discusión más detallada en el trabajo "Why Government Grows (and Grows) in a Democracy", por Alian H. Meltzer y Scott Richard, *The Public Interest*, 1978.

³ *Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth*, editado por Thomas E. Borcharding, Durham, 1977. Los cuadros I y II se han tomado de este libro.

Cuadro I

Empleo Público como Porcentaje de la Fuerza de Trabajo
en Estados Unidos

1900	6,0
1910	6,4
1920	8,2
1930	9,8
1940	12,2
1950	15,2
1960	17,9
1970	20,1

Fuente: "One Hundred Years of Public Spending: 1870-1970", en *Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth*, editado por Thomas E. Borchering, Durham, 1977, pág. 26.

Cuadro II

Gastos Públicos Totales en Dólares Constantes (1929)
como Porcentaje del Producto Nacional Bruto
en los Estados Unidos

1902	6,8
1913	8,0
1922	12,6
1932	21,3
1940	20,3
1950	42,7
1960	30,1
1970	34,1

Fuente: "One Hundred Years of Public Spending: 1870-1970"; en *Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth*, editado por Thomas E. Borchering, Durham, 1977, pág. 26.

Cuadro III

Gastos Públicos como Porcentaje del Ingreso Nacional:
Mediana y Rango para Muestras de Países de la OECD,
Años Seleccionados, 1950-1974.

Año	Muestra Fija ¹		Muestra Variable ²	
	Mediana ³	Rango ⁴	Mediana ³	Rango ⁴
1950			31	22-39
1953	34	19-44	34	19-44
1955	35	19-42	35	19-42
1960	39	22-43	38	22-43
1965	41	25-49	42	25-48
1970	48	24-57	48	24-57
1973	49	27-62	49	27-62
1974			52	29-64

¹ Cubre los mismos trece países en todos los años, excluyendo Australia, Luxemburgo y Suecia.

² Cubre distintos países: nueve en 1950; catorce en 1953 y 1955; dieciséis en 1960, 1965 y 1970; quince en 1973; y trece en 1974. Por falta de información, se excluyen los siguientes países en los años señalados: Australia, Bélgica, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega y Suecia, en 1950; Australia y Suecia en 1953 y 1955; Luxemburgo en 1973; y Austria, Italia, Luxemburgo y los Estados Unidos en 1974.

³ El porcentaje del medio, en la secuencia de porcentajes ordenados en forma ascendente para los países considerados.

⁴ Los menores y mayores porcentajes registrados para los países considerados.

Cuadro IV

Aumento Promedio Estimado Anual en los Gastos de Gobierno como Porcentaje del Ingreso Nacional: Dieciséis Países de la OECD, Distintos Períodos, 1950-1974.

	Aumento Promedio Anual (Puntos Porcentuales)	Período
Suecia	1,84	1960-1974
Dinamarca	1,42	1950-1974
Noruega	1,38	1951-1974
Holanda	1,13	1950-1974
Bélgica	1,00	1953-1974
Luxemburgo	0,92	1952-1972
Canadá	0,82	1950-1974
Italia	0,72	1951-1973
Austria	0,66	1950-1973
Suiza	0,62 ¹	1950-1969
Reino Unido	0,55	1950-1974
República Federal de Alemania	0,54	1950-1974
Estados Unidos	0,51	1950-1973
Japón	0,49	1952-1974
Australia	0,46	1960-1974
Francia	0,44	1950-1974

¹ Tomada de las series basadas en el antiguo S.N.A., ya que la serie compuesta está significativamente sesgada.

Nota: El aumento promedio anual se deriva para cada país a partir de una regresión lineal de gastos de gobierno como porcentaje del ingreso nacional sobre una tendencia. En el caso de países con más de una serie OECD, el coeficiente de regresión se toma de las series compuestas.

bida por el sector público, que se muestra en el cuadro II, confirma la tendencia general. Esta proporción alcanzó a 6,8% en 1902. Llegó en 1970 al 34,1%. Así, la absorción relativa del ingreso nacional por parte del sector público se expandió durante 70 años en aproximadamente 400%. Sin embargo debemos mirar más allá de los Estados Unidos. Recientemente Warren Nutter publicó un informe sobre las tendencias prevalecientes en los países de la OECD durante el período de postguerra.⁴

Las tendencias mostradas por el gasto público se resumen en los cuadros III y IV. La mediana muestral (para la muestra fija) de la participación de los gastos públicos en el ingreso nacional subió de un 34% en 1953, a un 49% en 1973. Para la muestra variable subió de un 31% en 1950, a un 52% en 1974.

La mediana muestral fija aumentó entre 1953 y 1973 en algo más que un 40%, mientras que la mediana muestral variable lo hizo entre 1950 y 1974 en algo menos que 70%. Los límites de ambos rangos muestrales crecieron junto con la mediana. El cuadro IV contiene información suplementaria. Presenta la tasa de crecimiento medio anual (en los períodos indicados) de la participación del gasto público en el ingreso nacional. La información cubre 16 países. La mayor tasa de crecimiento en la participación de los gastos de gobierno (para el período 1960-1974) se observa en Suecia con un nivel de 1,84% al año. La menor tasa de crecimiento corresponde a Francia (durante 1950-1974), con 0,44%. Además de Suecia, se pueden hallar tasas de a lo menos un 1%, en Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Bélgica. La tasa de crecimiento media de la muestra es 0,69% al año.

A estas alturas deben advertirse diversos aspectos en los hechos presentados. Los datos de Estados Unidos revelan que el crecimiento del gobierno no es una experiencia post-keynesiana ni de postguerra. Se desarrolló durante muchas décadas y se extiende sobre la historia de los Estados Unidos. Esto, con toda certeza, constituye algo digno de explorar en investigaciones posteriores que cubran una variedad de naciones europeas.

Más aún, la información de postguerra señala la perspectiva amplia que se requiere para enfocar el problema. Aparentemente todas las democracias occidentales se hallan expuestas a los mismos procesos sociales, con algunas variaciones obvias en el detalle. Advertimos también, que si persisten las tendencias de post-

⁴ Warren Nutter, "Growth of Government in the West", *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, Washington D.C., 1978.

guerra, la mediana muestral (variable) del cuadro III llegaría a cerca de 68% en el año 2000. El límite superior del rango alcanzaría un 80%. Naturalmente uno se pregunta si son factibles o probables desarrollos de este tipo. ¿Continuará creciendo el gobierno hasta que sus gastos coincidan con el ingreso nacional?, o ¿debemos esperar que la participación se acerque a un nivel de equilibrio definitivamente inferior al 100%? ¿Cuáles son en este caso las características del proceso social que determinan un equilibrio de este tipo, y cuál es la naturaleza de este equilibrio? ¿Es un estado viable o una posición esencialmente inestable que define una transición a un contexto político no-democrático? Más aún, ¿cuál es la relación entre la expansión del sector público y la forma de financiar el gasto público? Y por último, ¿cuál es la relación entre la inflación y la forma de financiamiento del gasto público? Estas son las principales preguntas que guían un análisis de la economía política del gobierno.

A este nivel no deberíamos esperar obtener respuestas definitivas o confiables. En términos comparativos, el trabajo serio, más allá del ejercicio de juicios normativos o valores religiosos, es reciente. Creo que poseemos un conjunto de fragmentos promisorios y también, a mi juicio, algunos callejones sin salida. Yo propongo explorar estos callejones sin salida y dichos fragmentos, con la esperanza potencial de una explicación útil.

III. Una Revisión de los Enfoques

Probablemente, A. C. Pigou fue el primero en aplicar un criterio de eficiencia en orden a establecer una norma para el tamaño relativo del gobierno. El tamaño y composición del presupuesto maximiza el bienestar social siempre que la satisfacción marginal de cada dólar gastado "dentro" o "fuera" del gobierno coincida para cualquier contribuyente. El gobierno es demasiado pequeño en tanto la satisfacción marginal de un dólar gastado vía gobierno exceda, para cualquier contribuyente, la satisfacción marginal de los dólares "gastados privadamente". Bajo estas circunstancias, una expansión del presupuesto de gobierno aumenta el bienestar social. Por otra parte, el gobierno es demasiado grande en tanto la utilidad marginal del "dinero gastado públicamente" para cualquier contribuyente sea inferior a la utilidad marginal del "dinero gastado privadamente".

Sin embargo, esta norma general nos da poca información sobre la división de las actividades entre públicas y privadas. El criterio de eficiencia requiere características suplementarias en orden a tener más contenido o recomendaciones útiles. La idea

básica que guía una división racional del trabajo, sugiere que el gobierno debe proveer un rango de bienes y servicios con ventajas comparativas derivadas de su monopolio de poder coercitivo. Este argumento abre dos avenidas distintas, pero relacionadas. Ambas, con la ayuda de características generales o propiedades asociadas a los bienes o actividades, circunscriben el rango de las actividades gubernamentales apropiadas.

Una línea explora la implicancia de las externalidades que resultan de las transacciones privadas. La presencia de externalidades disminuye el bienestar de los miembros del grupo social. Desde una perspectiva social, las actividades con externalidades negativas son demasiado grandes, aún cuando maximicen el bienestar individual de quien participe en la transacción. Por otra parte, las actividades que producen externalidades positivas son demasiado pequeñas en un contexto social. Los desequilibrios de este tipo revelan oportunidades para aumentar el nivel de bienestar general. Pero, de acuerdo a este enfoque, no se puede esperar que de la interacción voluntaria de los intereses privados surja un mejoramiento de este tipo. Como el gobierno posee el poder coercitivo requerido para intervenir y regular satisfactoriamente la magnitud de las actividades productoras de externalidades, puede funcionar como un "internalizador" de externalidades producidas privadamente. Este argumento justifica aparentemente la operación del gobierno y define un rango admisible para sus actividades.

La otra línea de investigación trata de las propiedades de diversos bienes y servicios. Samuelson introdujo la noción de "bienes públicos" en contraste a los "bienes privados" generalmente considerados en la teoría de los precios. Los bienes adquiridos en las transacciones ordinarias son controlados por el comprador. Los demás no tienen acceso al uso de dichos bienes sin el consentimiento del dueño. Sin embargo, una exclusión y separabilidad de este tipo no parece extenderse a todos los bienes. Un bien público puede ser usado o consumido por algún grupo sin impedir con ello su uso por otros grupos. Cualquier persona que pague el precio total del bien público descubrirá, bajo estas circunstancias, que otros pueden tener acceso al bien sin pagar por él, o a un costo menor. El comprador no tiene derechos de exclusión. Aparentemente, de esto se seguiría que la producción privada de "bienes públicos" es muy pequeña desde una perspectiva social. La conclusión que parece inevitable es que los "bienes públicos" deberían ser producidos por el gobierno.

Un análisis más profundo de estos argumentos revela que

ellos no proporcionan una explicación útil del fenómeno que nos interesa. Esencialmente tienen un carácter normativo dentro de la tradición del análisis de bienestar, y por lo tanto, es lógicamente imposible explicar con ellos los fenómenos observados. Con la selección de hipótesis suplementarias, los planteamientos normativos pueden transformarse en planteamientos positivos que se relacionen con el material descriptivo. En este caso, la teoría de la "buena voluntad", o del "interés público" del gobierno proporciona las hipótesis necesarias.

Si suponemos que el "gobierno" busca esencialmente el interés público y cuida del bienestar general de todos los ciudadanos, las ideas normativas sobre el tamaño social óptimo y la composición del gobierno, se transforman en planteamientos descriptivos sobre el mundo. Pero esta interpretación aún no proporciona una explicación adecuada. La teoría de la "buena voluntad" del gobierno difícilmente ofrece una proposición seria sobre la realidad de los gobiernos que es factible observar.⁵ Más aún, es difícil reconciliar el patrón de actividades cubiertas por el sector gobierno con la inferencia que surge de la interpretación de las prescripciones normativas. Por último, no puede explicar el crecimiento observado en el tamaño relativo del gobierno sin artificios especulativos y dudosos. Se necesitaría afirmar que el crecimiento económico acelera a una tasa mayor las externalidades producidas privadamente o la demanda del público por bienes públicos. Sin embargo, existe poca evidencia, si es que alguna, que apoye tan especiales supuestos. Estos son más bien de un carácter esencialmente ad hoc, y no están basados en estudios sustanciales.

Algunas consideraciones adicionales generan aún más dudas sobre dichos supuestos. El rechazo de la teoría de la "buena voluntad" del gobierno da libertad a nuestra visión sobre el comportamiento presente del gobierno, su aparato burocrático y su interacción con el poder legislativo. Existe poca razón para esperar que el "gobierno", por sí mismo, no produzca externalidades sustanciales que disminuyan el bienestar de los ciudadanos. Una teoría *realista* del comportamiento del gobierno no nos permite esperar que, sistemáticamente, las intervenciones diseñadas para corregir las externalidades producidas privadamente no produzcan distorsiones más serias de otro tipo. Más aún, un análisis de las externalidades sugiere que ellas implican ya sea un problema de

⁵ Se remite una vez más al lector al argumento presentado en el primer pie de página.

especificación de los derechos de propiedad, o que son esencialmente reducibles a un problema de distribución. Ninguno de estos aspectos requiere per se, un gobierno grande o un gobierno cuyo tamaño relativo crece continuamente.⁶

El argumento basado en los "bienes públicos" presenta problemas similares. Se ha demostrado en la literatura reciente, que el argumento de exclusión plantea un problema de derechos de propiedad. Se concluye que estos aspectos no justifican acciones de gobierno más allá de la función tradicional de hacer cumplir los acuerdos privados. Más aún, lo "público" de tales bienes no impide que sean producidos eficientemente a través de la vía privada, o que existan acuerdos de entidades privadas para financiar su oferta. El paso desde los "bienes públicos" a la necesidad de su producción pública, es generalmente falaz e injustificable.⁷

Un segundo grupo de trabajos contribuyó con una serie de proposiciones que tienen relación con el tamaño del gobierno. Barro exploró un interesante modelo sobre el "control de los políticos". Los ciudadanos pueden usar su ingreso para adquirir bienes privados u obtener "bienes públicos" mediante el pago de impuestos. De la provisión de bienes públicos, los políticos derivan alguna gratificación o ingreso más allá de su salario como legisladores. Una restricción de presupuesto relaciona el pago de impuestos de los ciudadanos con el costo total de producir los bienes públicos. El análisis implica que el tamaño del sector gobierno, expresado por la cantidad de bienes públicos ofrecidos a los ciudadanos, excede la cantidad óptima deseada por los votantes. El exceso depende de las probabilidades de reelección enfrentadas por los políticos, y es mayor en el caso de cuerpos legislativos que no enfrentan problemas de reelección. Así, el análisis establece la naturaleza del control ejercido por los políticos sobre el presupuesto en relación al óptimo determinado por las preferencias de los votantes.⁸ El análisis de Barro se refiere al papel de los políticos como responsables, en cualquier momento del tiempo, de un sector público "excesivo". Tal como se plantea,

⁶ El lector puede consultar en este contexto Cotton M. Lindsay y Dan Norman, "Reopening the Question of Government Spending", en *Budgets and Bureaucrats*, editado por Thomas E. Borcherting, Durham, 1977.

⁷ Un resumen de los temas y de la literatura pertinente se presenta en el trabajo ya citado de Cotton M. Lindsay y Dan Norman.

⁸ Robert J. Barro, "The Control of Politicians: An Economic Model", *Public Choice*, primavera de 1973.

el modelo no ofrece información sobre el *crecimiento* relativo del sector gubernamental.

Baumol intentó abordar nuestro fenómeno dentro del contexto de un modelo estándar de dos sectores. En éste, el sector privado presenta un crecimiento sistemático en la productividad de los factores, mientras que la productividad del sector gobierno permanece estancada. Sin embargo, en ambos sectores, la remuneración de los factores está determinada por el producto marginal del sector privado. Consecuentemente, el crecimiento económico aumenta el costo real del gobierno por unidad de bien público. Con supuestos apropiados sobre las elasticidades precio e ingreso de la demanda por bienes públicos, se puede concluir un aumento persistente en el costo del gobierno en relación al ingreso nacional.

Mackay desarrolló un análisis más sofisticado del contexto de crecimiento.⁹ Los ciudadanos se comportan de acuerdo a una función de utilidad que contiene, un bien privado, un bien público, y un bien privado futuro que representa los ahorros presentes. La acumulación de capital va acompañada de una tasa constante de crecimiento en la población. La oferta del bien privado y el bien público está gobernada por funciones de producción que caracterizan a dos sectores. Este análisis implica que el producto presente del bien público se expande a lo largo de una trayectoria estable a una tasa igual a la de crecimiento de la población. Más aún, la división del empleo entre los dos sectores permanece constante a lo largo de dicha trayectoria. En forma similar, la participación de los sectores en el producto permanece constante, en tanto que la producción del bien público cae en relación a la producción del sector privado.

El modelo de Baumol y Mackay no parece explicar adecuadamente nuestro fenómeno. Para generar un crecimiento relativo del sector público, el modelo de Baumol requiere de restricciones ad hoc muy especiales sobre las elasticidades precio e ingreso. Por otra parte, el modelo de Mackay no se puede reconciliar con la tendencia de largo plazo en el crecimiento relativo mostrado por el sector gubernamental y expresada en términos de empleo o en términos del valor de las participaciones. En los Estados Unidos, y por casi 200 años, se ha observado un crecimiento relativo del gobierno. La información de la OECD también parece difícil de

⁹ Robert J. Mackay, "Private Versus Public Sector Growth: A Collective Choice Approach", en *Budgets and Bureaucrats*, editado por Thomas E. Borcharding, Durham, 1977.

reconciliar con los patrones estables del modelo. El análisis de Mackay difícilmente ofrece una explicación relevante de las observaciones resumidas en la sección II.

Otro grupo de contribuciones enfatiza una variedad de "sesgos" implícitos en las condiciones sociales e instituciones políticas, que afectan el tamaño relativo del gobierno. El enfoque pionero de Downs sobre la economía política del gobierno se centra en el rol de los partidos en el proceso político. En un contexto democrático los partidos compiten por el poder con los programas de gasto e impuestos. La información sobre los costos y beneficios de los programas no es de fácil acceso para los votantes; ellos enfrentan sus opciones políticas con información incompleta. En particular, Downs plantea que la información es asimétrica. A su juicio, los votantes están más conscientes de los costos que de los beneficios de los programas públicos. Así, el valor de los beneficios resulta bajo en relación a los costos. Por lo tanto, el "gobierno" es menor que su tamaño óptimo determinado por votantes perfectamente informados.¹⁰

Buchanan-Wagner plantean una asimetría contraria que llaman la "ilusión fiscal". Ellos afirman que, por una serie de razones, los votantes subestiman el precio en impuestos de los servicios públicos. La "ilusión fiscal" surge como resultado de los acuerdos institucionales que dan forma a los procesos legislativos, y más particularmente, como resultado de los procedimientos implícitos a las políticas presupuestarias. El sesgo en la información se refuerza por las políticas deficitarias y estimula un tamaño excesivo del gobierno.¹¹

Los argumentos basados en una percepción fiscal asimétrica no resultan todavía muy convincentes. Cierta evidencia parece

¹⁰ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.

¹¹ James Buchanan y Richard Wagner, *Democracy in Déficit*. Debemos notar que James Buchanan y Gordon Tullock en su *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, 1962, ofrecieron una explicación diferente para el surgimiento de un gobierno excesivamente grande en relación a un óptimo determinado por las preferencias de los votantes. Buchanan y Tullock plantean que los beneficios de los programas de gobierno están dirigidos en su mayor parte a coaliciones específicas, mientras que los costos de los programas son pagados por todos los contribuyentes. Las coaliciones se ven inducidas a luchar por un tamaño de programa en el cual su costo marginal (igual al costo marginal del contribuyente general) coincide con su beneficio marginal.

apoyar la afirmación que un menor "precio impositivo" de los servicios de gobierno aumenta la demanda por dichos servicios. Pero existe escasa asociación sistemática entre el déficit y la deuda fiscales, y el tamaño del gobierno.¹² Sin embargo lo más importante es que estos argumentos no ofrecen explicación sobre el *crecimiento relativo* del sector público. Ellos se preocupan de un problema de eficiencia estático, el tamaño del gobierno en relación a un óptimo definido en términos de las preferencias de los votantes e información incompleta.

Esta breve revisión de la literatura señala la existencia de muchas ideas interesantes y fragmentos potencialmente útiles. Pero las candidatas a constituir una explicación de los fenómenos revisados en los párrafos precedentes, sufren de una falla común y persistente, más allá de las reservas específicas advertidas anteriormente. Todas ellas describen al gobierno, más o menos implícitamente, como un productor de bienes públicos que están disponibles uniformemente para todos los votantes. La producción se financia con contribuciones generales hechas por los votantes bajo la forma de pagos impositivos. Estos aspectos de los enfoques revisados no se pueden conciliar con la realidad del gobierno. La provisión de "bienes públicos" es sólo una parte pequeña y decreciente de las actividades públicas totales. La parte dominante de las operaciones públicas se refiere a la oferta de bienes, servicios y beneficios *privados* para grupos específicos de votantes.¹³ El argumento también pasa por alto el impacto redistributivo implícito en cualquier provisión de bienes privados y públicos. Omite toda referencia a los incentivos redistributivos que integran inevitablemente todo programa de gobierno. Así, el análisis descuida las consecuencias cruciales de cualquier gobierno. Estas fallas del enfoque de bienes públicos, que consisten en un error de hecho y en una omisión seria, son las responsables de que sea imposible presentar una historia coherente sobre el proceso social que lleva al crecimiento relativo del gobierno.

¹² El lector puede encontrar una interesante exposición de estos temas en el simposio sobre "Democracy in Deficit", *Journal of Monetary Economics*, julio de 1978.

¹³ Peter A. Aranson y Peter C. Ordeshook, presentan un excelente argumento al respecto: "Incrementalism, Fiscal Illusion and the Growth of Government in Representative Democracies". El trabajo fue presentado al Cuarto Seminario de Interlaken sobre Análisis e Ideología, junio de 1977.

IV. El Crecimiento del Gobierno

1. La naturaleza de la política

Esta sección presenta un bosquejo general para una explicación que esencialmente define un programa de investigación futura. Los grupos de ideas y elementos utilizados para nuestros propósitos no son nuevos; en distintas combinaciones, ellos se encuentran en contribuciones existentes, y más particularmente, por supuesto, en el análisis económico.

El punto de partida lo da la ambivalencia fundamental del gobierno. Esta ambivalencia se expresa en la mezcla de riesgos y beneficios asociados a una estructura política. Hobbes y otros, han descrito elocuentemente el estado de anarquía. Advertimos también que la anarquía, o los procesos sociales no estructurados, surgen a lo más como fases de transición. Nozick y Buchanan han ofrecido un análisis lúcido y detallado de la transición desde la anarquía a formas elementales de estructura política.¹⁴ Ambos autores demostraron que la anarquía no es un estado viable, y que se desarrolla espontáneamente algún tipo de estructura política. Esta evolución espontánea no requiere de fuerzas "sociales" misteriosas más allá de los intereses humanos y esfuerzos productivos. La interacción social entre hombres egoístas produce la transición hacia formas de estructura política.

Los beneficios de estas asociaciones para los miembros individuales son, de hecho, sustanciales. Aumenta su seguridad, y la estructura política estimula una organización económica que aumenta la productividad del trabajo, mejorando así los niveles de vida. Esta historia es muy clara. Pero, el surgimiento de la estructura política altera las oportunidades e incentivos en una forma peculiar. Nozick aborda este aspecto cuando advierte que la constitución de un "estado mínimo" inevitablemente implica alguna medida de redistribución coercitiva de la riqueza.

En un estado de anarquía cada individuo tiene, esencialmente, tres opciones: ocuparse en actividades productivas o en el intercambio voluntario; asignar esfuerzos a la protección de su producto y posesiones; u optar por la piratería y adquirir riquezas a través de la extracción violenta desde otros. Debería ser obvio que sólo la primera opción aumenta la riqueza social. Las otras dos

¹⁴ James Buchanan: *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, 1975. Robert Nozick: *Anarchy, State, and Utopia*, New York, 1974.

opciones significan la brutal incertidumbre de la anarquía y la desaparición de los incentivos a invertir cualquier recurso o esfuerzo con la esperanza de retornos más allá del horizonte inmediato. La aparición de las estructuras políticas permite que esta vasta incertidumbre a la que se enfrentan los individuos sea reemplazada por ciertas "reglas del juego social", representadas por instituciones políticas específicas. El hecho crucial, que exige cierto énfasis en este contexto, tiene que ver con el rango de opciones disponibles a los miembros individuales de la asociación política. Por supuesto, estas opciones incluyen el uso de recursos controlados por los individuos para producir riqueza. La evolución de la estructura política refuerza y protege esta opción; pero la misma naturaleza de las instituciones políticas no puede evitar opciones alternativas. Su existencia ofrece oportunidades para invertir recursos en la actividad política, guiada por reglas implícitas (o explícitas) de las instituciones, con el objeto de extraer riqueza a otros miembros de la asociación política. La presencia de esta opción implica la existencia de una última opción, cual es la inversión en actividades políticas diseñadas a evitar la extracción de riqueza amenazada por las actividades políticas de otros grupos. Así, bajo la anarquía y el estado de estructuras políticas, los agentes individuales pueden adquirir riquezas mediante el esfuerzo productivo y el intercambio voluntario, o vía su extracción de otros. La ambivalencia de la estructura política está definida por la posibilidad de extracción socialmente no productiva de riqueza privada.

Este tipo de adquisición de riqueza no distingue a la anarquía de los sistemas con estructuras políticas. La diferencia crucial surge por el rango de incertidumbre, y por la existencia de reglas que limitan los procesos de extracción de riqueza en el contexto de la estructura política. Reglas de este tipo disminuyen la incertidumbre a la que se enfrentan los agentes individuales. Esta diferencia implica que se refuerzan las oportunidades para la adquisición socialmente productiva de riqueza a través del intercambio voluntario y de esfuerzos productivos. Un refuerzo de este tipo asegura la viabilidad de la estructura política. Siempre que las instituciones políticas desarrollen incentivos fuertes y complejos para la extracción potencial de riqueza, se hace peligrar esta viabilidad. Bajo esas circunstancias emergen esfuerzos de organización aún más amplios para explotar el proceso político en favor de la adquisición persistente de riqueza a expensas de otros. Se puede formular también la transición desde la anarquía hacia una estructura política, como un cambio en la composición entre un

juego de suma positiva (el esfuerzo productivo) y otro de suma negativa (la piratería). Bajo la anarquía, el juego de suma negativa parece ser tan grande, que la mayoría de las estructuras políticas ofrecen una composición mejor de juegos de suma positiva y negativa. Pero el hecho crucial es que cada estructura política necesariamente contiene incentivos característicos que dan origen a sus propios y peculiares rangos de juegos de suma negativa.¹⁵

Así, cada institución política proyecta oportunidades de redistribución. Esto es resultado de un patrón de comportamiento humano permanente e históricamente invariable. Muchos aspectos referidos a los sistemas de preferencia humanos están condicionados culturalmente o influenciados históricamente. En este sentido, las preferencias humanas (o creencias) son bastante similares a la sucesión o herencia en la acumulación de capital. Pero los patrones más consistentes y básicos son independientes del contexto institucional y de las circunstancias históricas. Se revelan porque el hombre siempre busca e intenta mejorar su posición. Esta búsqueda y estos intentos están guiados por evaluaciones de los estados presentes y esperados, de acuerdo a la visión del mundo de los agentes individuales. Este patrón básico, o impulso inherente a la vida humana, implica que todas las circunstancias, incluyendo las instituciones políticas, son evaluadas imaginativamente y utilizadas para mejorar su posición. El sondeo resultante, eventualmente disemina información referente al uso de las instituciones políticas con propósitos de obtención de riqueza.¹⁶ ¹⁶

Es difícil no advertir, en un análisis más profundo, el carácter redistributivo de las acciones e instituciones políticas. Unos po-

¹⁵ La extracción no productiva de riqueza se llama generalmente "juego de suma cero". Pero esto es falso. Primero, estas extracciones incluyen inversiones políticas defensivas. Segundo, y probablemente más importante, disminuye los retornos esperados de los usos productivos de los recursos, con lo cual el nivel de utilización productiva disminuirá.

¹⁶ La tesis básica ha sido elaborada por William Meckling, "Values and the Choice of the Model of the Individual in the Social Sciences", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1976. El modelo REMM (Hombre maximizador y evaluador utilitario) ha sido desarrollado en el contexto del análisis económico y contrasta con el modelo VARM (hombre pasivo, sin objetivos y vacío) muy presente en la literatura sociológica. El modelo REMM se presenta aquí como un contexto de análisis básico, aplicable a cualquier comportamiento humano.

cos ejemplos deberían ilustrar mi punto. Los economistas pueden impresionarse por la retórica de las políticas de estabilización. Pero a lo sumo, la realidad política de esos programas está relacionada sólo al azar con los aspectos de estabilización macroeconómica. Grupos interesados pueden utilizar el estado general de la economía como disfraz para minimizar las objeciones o ganar el apoyo de los intelectuales. Pero los cambios en los programas de gastos e impuestos inevitablemente implican algunos ítems específicos que afectan a grupos distintos en forma diferente. El patrón de cambios relativos del presupuesto, tanto por el lado de gastos como de recaudación, implícitamente redistribuye ingreso entre los miembros de la sociedad. Esta redistribución implícita que se desarrolla bajo el disfraz de una política de estabilización llama la atención central del proceso político. El impacto de estas redistribuciones sobre la posición de los grupos o agentes individuales generalmente excede en su evaluación los resultados asociados con la política macroeconómica general implementada. Este efecto diferencial se ve probablemente reforzado por el siguiente hecho. La información sobre las consecuencias distributivas de las políticas macroeconómicas es más directa que la información sobre las consecuencias globales de ellas. Por lo tanto, y en general, las "políticas de estabilización" están relacionadas en forma bastante débil con las exigencias de estabilización económica. La realidad política convierte las "políticas de estabilización" en conflictos sobre la redistribución de riqueza. Las políticas emergentes difícilmente pueden calificarse como "políticas de estabilización".

La redistribución de riqueza implícita asociada con cualquier programa de estabilización económica, también explica la inflexible negativa del Congreso en los Estados Unidos para ceder autoridad al Presidente sobre los ajustes de corto plazo en gastos e impuestos con propósitos de estabilización. Esta concesión disminuiría la influencia del Congreso en relación a la Presidencia. Al menos parcialmente, la posición del legislador depende de sus oportunidades para afectar la redistribución de una forma u otra. No se debería esperar que él perjudicara voluntariamente sus oportunidades.

La "política energética" propuesta por el Presidente Cárter, ofrece otro instructivo ejemplo. De igual forma que los programas de estabilización económica, el paquete propuesto bajo el nombre de "política energética" está muy mal diseñado con respecto a su propósito esencial. Este, se puede describir como el de un uso y desarrollo racional de los recursos energéticos en los Estados Unidos. No es un secreto entre los economistas profesionales que

las propuestas legislativas obstruirán el desarrollo de los recursos energéticos y disminuirán la productividad de nuestro trabajo. La retórica de una "política energética" se usa deliberadamente para extender el rango de las instituciones políticas que promueven una redistribución masiva de riqueza. Esta redistribución moviliza a las fuerzas políticas tras la propuesta energética del Gobierno. Más aún, las dificultades del Presidente con el Congreso sobre estas materias reflejan un conflicto sobre la naturaleza de la redistribución de riqueza. La preocupación sustantiva por el rumbo futuro de nuestra economía junto a una explotación racional de nuestros recursos energéticos, se ha visto desplazada por el conflicto distribucional implícito en la propuesta legislativa.

Un destino similar siguió la propuesta para reestructurar el sistema financiero de los Estados Unidos. Difícilmente existirá un economista competente que no esté de acuerdo sobre un amplio rango de medidas bien diseñadas para mejorar la eficiencia de nuestro sistema financiero. El caso sustantivo está lo suficientemente claro y bien documentado. Pero un aumento general de nuestro bienestar no logra reunir un grupo de apoyo político importante. El impacto distributivo de distintas propuestas sobre diversos grupos de instituciones financieras (o prestatarias), opaca al aumento en el bienestar general. Las propuestas apropiadas, respetables como lo son, inevitablemente se pierden en una maraña de conflictos distributivos. El mismo destino afecta también a cualquier organismo de salarios y precios que instituya el gobierno para controlar o hacer caer la inflación. Este será convertido en un mecanismo mediante el cual se extraiga riqueza vía concesiones políticas de precios *relativos*. Su relación con la inflación queda restringida a su nombre.

No necesitamos extender nuestros ejemplos con más detalle. Baste repetir que los conflictos distributivos están difundidos en todas las instituciones públicas, sean éstas bancos, aerolíneas, o ferrocarriles controlados o de propiedad estatal, o sean tarifas, subsidios a las exportaciones, o aspectos más tradicionales de las actividades estatales. *La esencia de la política es la redistribución y los conflictos políticos se centran en cuestiones de distribución.*

Este aspecto central de los procesos políticos, la verdadera fuerza motriz de la política, ha sido descartado por el enfoque de bienes públicos a las "decisiones colectivas" y el gobierno, y por lo tanto enfoques similares, a mi juicio, no comprenden el mecanismo crucial que produce el crecimiento relativo del gobierno. La debilidad básica de esta literatura queda demostrada por la siguiente cita: "... por lo tanto aún queda el problema de la asocia-

ción del gobierno con la redistribución de riqueza. Se han hecho esfuerzos para identificar los niveles apropiados de esta actividad... Aunque cada una de estas consideraciones constituye un punto de vista plausible, ninguna capta lo que nos parece la esencia de la conveniencia, y no la defensa en contra de, la transferencia de riqueza en la sociedad. En esto, los aspectos predominantes son éticos...". Y así, podemos leer que los "aspectos redistributivos... serán omitidos."¹⁷ Se puede ser indulgente con respecto al desafío intelectual que plantean los estudios éticos referentes a la distribución de riqueza. Pero estos estudios ofrecen escasa explicación o poca comprensión sobre los procesos políticos observados, o sobre el crecimiento relativo del gobierno. Las últimas contribuciones de Rawls y Nozick son ciertamente destacables y dignas de meditar. Sin embargo, los intentos de explicar los conflictos políticos en términos de posiciones éticas están destinados a fracasar. No necesitamos invocar ningún sistema ético o consideraciones morales para explicar los incentivos de las instituciones políticas y observar las respuestas del hombre a esas oportunidades. La función del cientista se concentra en el desarrollo de explicaciones válidas y en una comprensión apropiada. Se debe reconocer que cumplir adecuadamente esta función significa un compromiso ético u obligación moral. Por lo tanto, el cientista planteará que los juicios morales y las evaluaciones éticas de los aspectos sociales son inútiles y básicamente inmorales cuando se pronuncian en forma independiente, y sin considerar las explicaciones positivas validadas. Todo esto no significa que las valoraciones éticas y los juicios morales carezcan de importancia per se. Ellos se presentan como un profundo fenómeno social y su rol en el proceso social merece cierta atención. Como tales, tanto los juicios morales como las valoraciones éticas, son utilizados frecuentemente como armas intelectuales en el conflicto político. Tales hechos son *parte* del fenómeno a *ser explicado* y no pueden explicar razonablemente la naturaleza del conflicto político. Estudios serios como los de Rawls y Nozick, pueden afectar finalmente nuestra evaluación de las instituciones políticas y de los estados sociales alternativos. Pero ellos no pueden explicar el perfil central del conflicto político y su relación con el crecimiento relativo del gobierno. Así, la cita malinterpreta la

¹⁷Cotton M. Lindsay y Dan Norman, "Reopening the Question of Public Spending", *Budgets and Bureaucrats*, editado por Thomas E. Borchering, Durham, 1977.

naturaleza del problema y procede a descartar el mecanismo central de una explicación potencialmente útil.¹⁸

2. El modelo puro de transferencia de riqueza

La naturaleza básica de la estructura política induce a dar a la redistribución de la riqueza un lugar central dentro del análisis del gobierno, al menos en el contexto de las democracias modernas. Recientemente, Alian H. Meltzer y Scott F. Richard, entregaron una importante contribución que relaciona sistemáticamente las transferencias de riqueza producidas por el comportamiento racional de los votantes con el crecimiento sostenido del gobierno.¹⁹ Los autores basaron su análisis en tres postulados consistentes con el análisis económico básico. Los postulados se expresan en la siguiente forma:

"1. Candidatos y funcionarios proponen muchos más programas de los que promulgan. Su propósito es encontrar temas que atraigan la atención y capten votos.

2. Un votante elige un candidato que prometa actuar en su interés, y vota para reelegir a quien lo haya hecho.

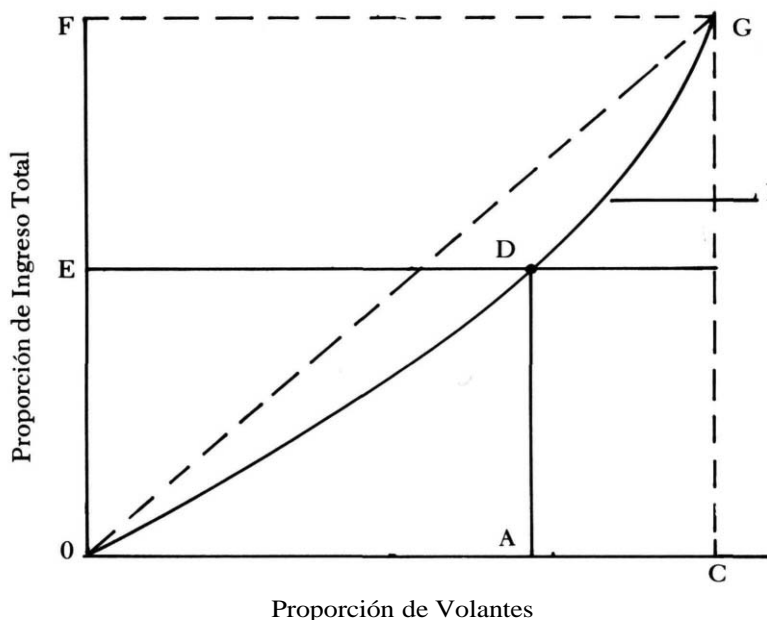
3. Los votantes comparan los beneficios que esperan recibir con los costos que esperan pagar".

Estos tres postulados dan origen a las principales conclusiones derivadas de la hipótesis pura de transferencias de riqueza del proceso político. Los políticos titulares del cargo y los aspirantes a él, sondean el mercado político con una variedad de programas y propuestas, con el objeto de descubrir algún paquete de ellas que refuerce su posición de más largo plazo. Los postulados dos y tres implican que, eventualmente, esta competencia origina una estructura impositiva que redistribuye ingreso desde los estratos

Pueden ser apropiados aquí algunos comentarios sobre descripciones frecuentemente encontradas de "política" y "economía". Ocasionalmente leemos que la "política se preocupó de la igualdad, mientras que la economía lo hace de la eficiencia". Esto constituye una ofuscación notable sobre el problema planteado por las variaciones en la composición entre los juegos sociales de suma negativa y positiva. Está bien diseñada para distraer la atención de las propiedades cruciales de las instituciones políticas y la característica esencial del conflicto político.

¹⁹ El lector se puede remitir al trabajo citado en el pie de página 2. Los autores también prepararon su argumento en forma analíticamente rigurosa, en el Cuarto Seminario de Interlaken sobre Análisis e Ideología, junio de 1977.

Gráfico I



superiores de la escala a los estratos inferiores. De esta manera la riqueza se redistribuye desde una minoría a una mayoría.

Los votantes se pueden agrupar según su nivel de ingreso. La descripción que ofrece la curva de Lorenz en la figura 1, es útil para nuestros propósitos. A lo largo de OF, el segmento vertical mide proporciones del ingreso nacional. Este segmento necesariamente es igual a uno. Por otra parte, el eje horizontal mide proporciones de votantes. Nuevamente, el segmento OC es igual a uno. La línea sólida Lc describe una relación entre proporciones del ingreso total y proporciones de votantes. En particular, una proporción OA de todos los votantes recibe sólo la mitad del ingreso total, representado por OE a lo largo de la vertical. Por supuesto, esto significa que la otra mitad del ingreso total es absorbida por la proporción AC de votantes. Es claro que la magnitud de la curvatura mostrada por la curva Lc indica el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Esta curvatura indica también que la *mediana* del nivel de ingreso de los votantes está por debajo del nivel *medio* de ingreso. Pero esto significa, por supuesto, que *más de la mitad de los votantes potenciales* tienen un nivel de ingreso bajo el nivel *medio*. Posiblemente los votantes en la cola superior a la mediana del ingreso de los votantes,

pueden formar una coalición con el grupo votante de la mediana para así desplazar la carga tributaria hacia el tramo inferior. Sin embargo, suponiendo que las diferencias en los costos de coalición son pequeñas, se sirven mejor los intereses del grupo de la mediana, mediante la unión y movilización, para sus propósitos, de las porciones menores de la distribución. La ganancia neta esperada de riqueza vía el proceso político será mayor. Se puede entender el proceso como una prueba continua de los políticos. La competencia entre ellos implica que, eventualmente, dominará el esquema tributario preferido por el grupo mediano.

El análisis no necesita suponer que todos los votantes potenciales efectivamente votan, o que perciben los temas con claridad. Basta que una parte de los votantes reconozca los beneficios relativos de distintas estructuras tributarias y vote de acuerdo a ello. Así, el presupuesto de gobierno se expande bajo el incentivo persistente de redistribución, sin verse amarrado por las propiedades fundamentales de la distribución del ingreso caracterizada anteriormente.

A estas alturas necesitamos extender algo nuestra historia. Se debe explicar por qué los votantes bajo el segmento superior de la curva de Lorenz (los votantes a la derecha de la mediana en el eje horizontal) no son afectados inmediatamente a una carga tributaria que los lleve a un nivel de ingreso promedio. Es necesario entonces analizar la operación gradual y persistente del proceso redistributivo, y el proceso de crecimiento esencialmente incremental del gobierno.

Se debe advertir que la redistribución disminuye los incentivos para los votantes con mayor ingreso. Los impuestos crecientes disminuyen el precio relativo del ocio y también el precio relativo del consumo presente. Además, los logros redistribucionales requieren una inversión de recursos en el proceso político, que son sustraídos del juego de suma positiva de las actividades productivas. La redistribución alcanzada ofrece posibilidades de ingreso a los votantes bajo el segmento inferior de la curva de Lorenz independientemente del uso productivo de sus recursos. Así, también se debería esperar para este grupo cierta sustitución desde el uso productivo de sus recursos hacia el ocio. Eventualmente, estos costos sociales de la redistribución se manifiestan en un menor ingreso real relativo, o en un crecimiento menor del ingreso real. Así, una redistribución acelerada o acumulativa compromete eventualmente las perspectivas de los grupos votantes de la mediana. Ellos sufrirán una incertidumbre creciente y revisarán o vacilarán en torno a sus conceptos de política tributaria.

Esta duda o revisión operará con la naturaleza de un freno sobre el proceso redistributivo. Algunas formas de procesos democráticos que incorporan fuertes elementos de federalismo probablemente también operan en este sentido, retardando el proceso.

Otro aspecto importante es la incertidumbre prevaleciente en torno al grupo votante medio. Ni los políticos ni los miembros del grupo tienen certeza con respecto al rango del grupo. Esta incertidumbre induce extensos sondeos y cuidadosas muestras. A cualquier nivel dado, se necesitará bastante tiempo para que el proceso político produzca cambios adicionales en los esquemas tributarios. Ocasionalmente, el movimiento se puede interrumpir con revisiones que disminuyan la progresividad del esquema tributario, o que disminuyan el esquema completo, cada vez que la experiencia desarrollada señale que el muestreo de los políticos juzgó mal la posición del grupo votante.

En los Estados Unidos, la extensión gradual de los derechos políticos desde 1800 contribuyó significativamente al proceso que resumimos anteriormente. Las últimas extensiones ocurrieron de hecho en el período de post-guerra durante los años 1950 y 1960, con la movilización de los votantes negros. Generalmente cualquier ampliación en los derechos políticos extiende el grupo de votantes potenciales hacia la izquierda de los votantes medios establecidos en el diagrama de Lorenz. El segmento horizontal que cubre a los votantes y limita hacia la derecha del punto C, se mueve hacia la izquierda y más cerca de O con cada extensión de los derechos. Así, una extensión de éstos empuja al grupo votante medio hacia la izquierda del diagrama, y abre nuevas oportunidades para políticas impositivas redistributivas. Más aún, se debe advertir que en un sistema con derechos limitados, los grupos con menor ingreso entre los votantes tienen interés en extender dichos derechos. Estas extensiones aumentan la probabilidad de redistribuciones adicionales que benefician a esos grupos de votantes. Los ajustes redistributivos de los esquemas tributarios convergen eventualmente en el tiempo hacia un estado de equilibrio. Sin embargo, este equilibrio es variable; depende de un número de factores, entre los que se incluyen las características demográficas, la estructura de preferencias de los votantes y la naturaleza de los derechos políticos.

Nuestras observaciones apoyan en forma muy interesante algunos aspectos de la hipótesis pura de transferencia de riqueza del proceso político. El cuadro V ofrece una información destacada sobre la distribución de las contribuciones tributarias entre los

distintos estratos de ingreso en los Estados Unidos.²⁰ Advertimos inicialmente que, en este país, la mitad inferior en la distribución del ingreso casi no paga impuestos. El 50% de mayor ingreso paga un 93% de las recaudaciones tributarias totales, mientras que el 50% menor sólo paga 7%. El 25% más bajo, paga menos que un medio por ciento de los tributos totales, mientras que el 5% de ingreso más alto paga el 37% de todos los impuestos. Estos hechos se pueden representar con la ayuda de un diagrama. La figura II describe nuevamente la curva Lc de Lorenz para el ingreso bruto.

La curva tr muestra la distribución de pagos impositivos con un perfil que refleja las amplias propiedades mostradas por el cuadro. La tercera línea, aLc, introduce una curva de Lorenz ajustada basada en el ingreso neto de pagos tributarios. La curva de Lorenz ajustada está mucho más cerca de la línea diagonal. Otro aspecto interesante del cuadro V es el cambio en la distribución tributaria entre 1970 y 1975. La proporción de impuestos del 50% de ingreso más alto, aumentó en 3,2 puntos porcentuales,

CUADRO V

Porcentaje de Impuestos Totales Pagados por Contribuyentes
de Alto y Bajo Ingreso 1970 y 1975

Nivel de Ingreso Bruto y Ajustado	Nivel de Ingreso		Porcentaje de	
	1970 \$	1975 \$	Impuestos Pagados 1970	1975
Mayor 1%	43.249 ¹	59.338 ¹	17,6	18,7
Mayor 5%	20.867 ¹	29.272 ¹	34,1	36,6
Mayor 10%	16.965 ¹	23.420 ¹	45,0	48,7
Mayor 25%	11.467 ¹	15.898 ¹	68,3	72,6
Mayor 50%	6.919 ¹	8.931 ¹	89,7	92,9
Menor 50%	6.918 ²	8.930 ²	10,3	7,1
Menor 25%	3.157 ²	4.044 ²	0,9	0,4
Menor 10%	1.259 ²	1.527 ²	0,1	0,1

Fuente: *Congressional Record, Proceedings and Debates of the 95th Congress*, Segunda Sesión, Washington, 9 de marzo de 1978, N.º 33.

² O menos

²⁰ Originalmente el cuadro fue publicado por Paul Craig Robers en el artículo "Disguising the Tax Burden", en *Harpers*, marzo de 1978.

desde 89,7% a 92,9%. La proporción de impuestos del 50% de ingreso menor, cayó correspondientemente de 10,3% a 7,1%. Así, durante cinco años, la proporción de impuestos del segmento inferior en la distribución de ingreso cayó aproximadamente en un 30%.

Un párrafo anterior enfatizaba la incertidumbre referente a la ubicación del grupo votante medio. Se debe enfatizar que este problema se ve reforzado por una participación cívica incierta y cambiante. Los esquemas tributarios que guían la redistribución del ingreso producto del proceso político, reflejan este patrón de información. En particular, significa que los esquemas tributarios muestran un rango medio que mantiene la tasa tributaria marginal efectiva de acuerdo a un nivel aproximadamente constante. La figura III resume el patrón para el año 1976 en los Estados Unidos. El diagrama muestra inmediatamente que, para familias típicas de cuatro miembros, la tasa tributaria marginal efectiva fluctúa alrededor de una tendencia horizontal para ingresos anuales entre US\$ 8.000 y US\$ 22.000. La tasa tributaria marginal efectiva aumenta rápidamente para ingresos bajo US\$ 8.000 y continúa creciendo progresivamente para ingresos más allá de US\$ 22.000.

Gráfico II

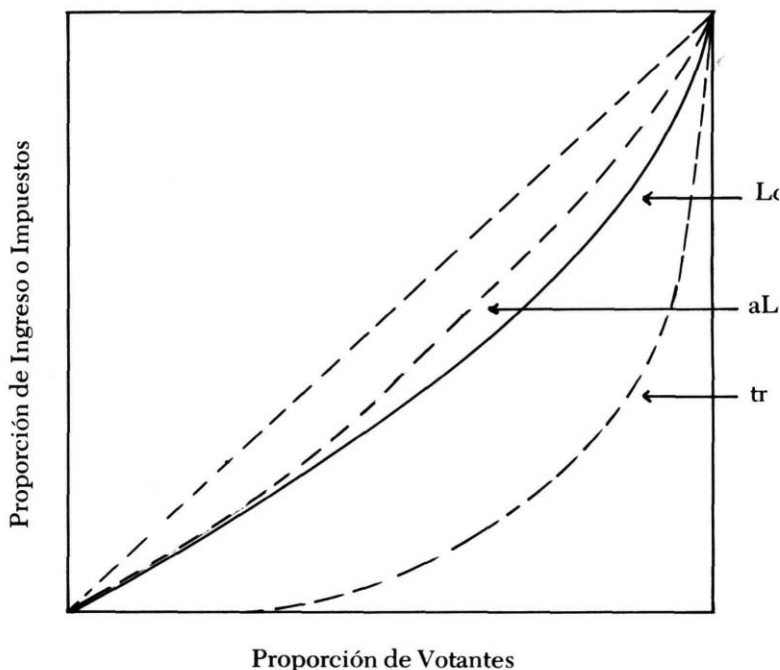
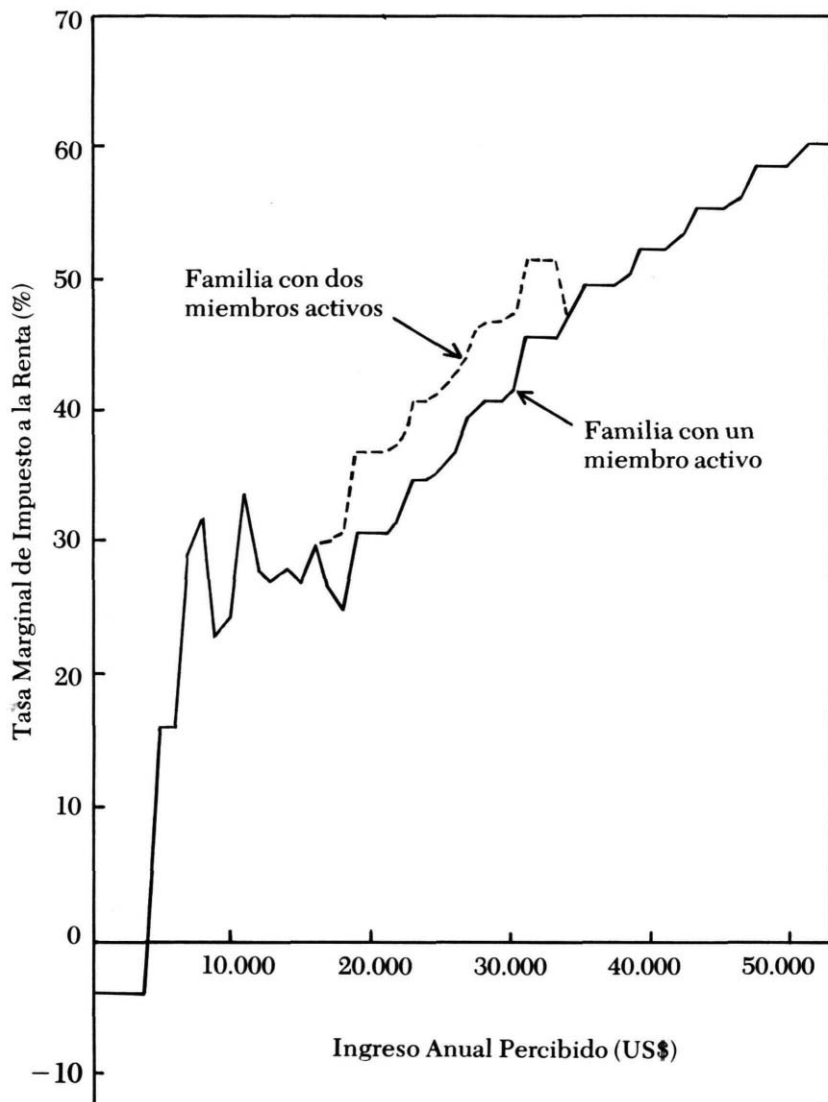


Gráfico III

Tasas Marginales de Impuesto a la Renta para una Familia
Típica de Cuatro Miembros en Estados Unidos
(1976)



Fuente: "The roller-coaster income tax", Martin Anderson, *The Public Interest*, N.º 50, invierno de 1978.

3. Una extensión más allá del modelo puro de transferencia de riqueza: el comportamiento empresarial de políticos y agencias burocráticas

La hipótesis de redistribución pura de la riqueza merece nuestra atención. Destaca el aspecto crucial del conflicto político y los procesos políticos. Reconoce y refleja plenamente el hecho que la política se preocupa del juego de suma negativa de los esfuerzos humanos procediendo, sin embargo, con cierta regulación, de acuerdo a un conjunto de reglas implícitamente aceptadas. Parece que esto ofrece hipótesis útiles, de contenido sustancial. Sin embargo, si se reflexiona, esta hipótesis es incompleta y sólo describe un lado de la historia. En efecto, el modelo de transferencia pura de riqueza, explica el crecimiento del gobierno suponiendo igualdad entre el tamaño de éste y la magnitud del presupuesto. Pero estos dos fenómenos, el presupuesto y el aparato gubernamental, presentan aspectos distintos. El modelo puro de transferencia de riqueza es consistente con un aparato mínimo que opera esencialmente como una agencia de transferencia de fondos. En otras palabras, la hipótesis de transferencia pura de riqueza explica sólo una faceta de la tendencia observada. Explica el crecimiento relativo del presupuesto, ya sea medido en gastos o recaudación de impuestos. Pero, el modelo puro de transferencia no puede explicar, por sí solo, el crecimiento relativo en el empleo del sector público o las crecientes ramificaciones del aparato gubernamental. Tampoco puede explicar que las transferencias de riqueza no ocurren bajo la forma de un sistema único, uniforme, e inmenso que transfiere ingreso desde los más ricos a los más pobres. De hecho, pocos programas afectan a los grupos de menor ingreso en el rango completo de categorías de ingreso. El grueso de los programas está dirigido a grupos *específicos y limitados*. Más aún, los programas están generalmente organizados e implementados en formas más complejas que aquellas requeridas, por se, por la transferencia de riqueza básica. Para una explicación útil y aproximada del crecimiento relativo del *presupuesto*, todos estos aspectos pueden no ser pertinentes. Sin embargo a mi juicio, ellos son relevantes para explicar el crecimiento relativo del "gobierno".²¹

²¹ Se debe reconocer claramente la naturaleza de este aspecto. No se refiere a nuestra habilidad para predecir programas específicos. Se refiere al hecho *general* que ellos muestran fuertes propiedades del tipo descrito en el texto.

Se puede enfocar el problema desde un ángulo diferente. La curva de Lorenz L_c en la figura II, fue modificada según el esquema tributario en la curva ajustada de ingreso neto aL_c . Sin embargo, esto no es todo. Necesitamos incorporar el efecto de los gastos de gobierno sobre la distribución final de ingreso real. El modelo puro de transferencia puede suponer que los ingresos tributarios se redistribuyen en proporción inversa al monto de ingreso. Pero, la naturaleza de los programas de gasto, destacada con anterioridad, afecta en forma crucial el crecimiento del "gobierno" en contraste al crecimiento del presupuesto. Muchos de estos programas implican la provisión de bienes y servicios (privados) a segmentos específicos de ingreso, o a grupos sociales particulares. La distribución de ingreso neto resultante, incluyendo todo el conjunto de bienes y servicios reales obtenidos vía operaciones gubernamentales, requiere así de un examen separado e independiente.

Importantes estudios recientes han establecido para el caso de los Estados Unidos, que de hecho la distribución apropiada del ingreso real neto está más cerca de la línea diagonal en el diagrama de Lorenz, que la distribución original del ingreso bruto.²² Parece también que esta distribución de ingreso neto real se movió más cerca de la diagonal durante las décadas pasadas. Estas observaciones confirman el enfoque básico introducido en los primeros párrafos de esta sección, un enfoque que interpreta los procesos políticos en las democracias modernas en términos del juego de suma negativa de redistribución de riqueza. Pero, el "otro lado del presupuesto", que cubre el esquema de gastos, da forma a un vínculo crucial en el mecanismo social que genera el crecimiento observado en el aparato gubernamental. Se debe añadir una segunda corriente al análisis. Esta segunda corriente es el comportamiento empresarial de las agencias burocráticas ("bureaus") y los políticos. Meltzer y Richard critican apropiadamente un enfoque que se concentra en el poder monopólico de los políticos o las agencias burocráticas, poder monopólico que esencialmente descarta las preferencias de los votantes. Esta omisión implica que los ciudadanos parecen estar condenados para siempre a la ignorancia con respecto al estado de las cosas. Mas, el reconocimiento del papel de los burócratas y los políticos no está

²² Morton Paglin, "Transfer in Kind, Their Impact in Poverty, 1959-1975", *Conference on Income Distribution*, Hoover Institution, octubre de 1977.

confinado a esta interpretación cuestionable. Un paralelo con la teoría de los precios puede clarificar el punto. Los fenómenos de mercado surgen de la interacción entre las preferencias de los demandantes (sujetas a restricciones) y los ajustes optimizadores de los oferentes a dichas preferencias. Estas preferencias no son reveladas por un canal de información sobrenatural; son los empresarios quienes las exploran e investigan. Este comportamiento empresarial consiste en una exploración imaginativa de las preferencias potenciales junto al desarrollo de programas de producción que se espera sean validados por las preferencias verdaderas. Así, las acciones empresariales constituyen un eslabón crucial para el ajuste de los bienes y servicios producidos según el desarrollo de las preferencias del consumidor.

En la escena política prevalece un proceso similar. Las agencias burocráticas (o más apropiadamente los burócratas) y los políticos (legisladores en ejercicio y candidatos, personas que tienen o buscan designaciones, funcionarios de organizaciones políticas), corresponden a los productores en el mercado, evaluando las preferencias de los consumidores y ajustando sus ofertas competitivamente. Así, tanto los políticos como los "bureaus" responden a las preferencias del ciudadano. Pero esta respuesta se desarrolla en un contexto con características tales en cuanto a la información y los esquemas organizacionales, que abre oportunidades para el comportamiento egoísta de políticos y bureaus. Bajo estas circunstancias, ellos operan no sólo como meros vehículos que ejecutan la transferencia de fondos preferida por el grupo votante medio. Su operación implica que una parte de los fondos totales recolectados son absorbidos por el "aparato gubernamental". Esta absorción corresponde al beneficio normal en el mercado competitivo. El votante que se beneficia de la redistribución, cede esta parte de la recaudación tributaria a los empresarios políticos y administrativos que organizan los beneficios. La naturaleza de las instituciones políticas determina el grado y forma de la competencia entre políticos y burócratas, o visto desde el "otro lado", el grado y forma de monopolio que pueden alcanzar los políticos y burócratas junto a su potencialidad de comportamiento colusorio. Para centrar la atención en las principales vetas del argumento, parece útil introducir siete "postulados":

1. Los políticos son empresarios que compiten en un mercado por votos e influencia. Lo hacen a través de propuestas, programas, y la explotación sistemática de aspectos no cognoscitivos del lenguaje. Los políticos prefieren más votos e influencia en vez de

menos votos e influencia. También comparten con los demás una preferencia por un ingreso real permanente mayor.

2. Las agencias burocráticas siembran el mercado político con propuestas, reinterpretaciones de su mandato, y formas detalladas de administrar las tareas desarrolladas. Este comportamiento empresarial está diseñado para mantener o aumentar el presupuesto.

3. Los costos y beneficios asociados a los programas *generales*, se distribuyen en forma más pareja que los costos y beneficios de los programas *específicos*.

4. Los costos de información con respecto a los costos y beneficios de los programas *generales* son *grandes* en relación a los beneficios.

5. Los costos de información con respecto a los costos y beneficios de los programas *específicos* son relativamente *pequeños* para el "grupo afectado positivamente", y comparativamente *grandes* para el "grupo afectado negativamente".

6. El costo marginal de la operación política (por ejemplo, cabildeo en diversas formas) es mucho menor para las organizaciones *establecidas* que para las *potenciales*.

7. Los votantes potenciales ponderan los costos y beneficios esperados de las ofertas potenciales de los bureaux, y de los paquetes alternativos representados por políticos diferentes.

Los esquemas cruciales de información se formulan bajo los supuestos 3 al 5. Estos supuestos difieren sustancialmente de los supuestos sobre información hechos por Buchanan o Downs. El último postulaba una "discrepancia consciente", que operaba uniformemente sobre todos los votantes y programas de gasto e impuestos. La distribución de los costos de información, reconocida aquí, enfatiza por otra parte una incidencia altamente desigual, que depende de la relación entre los grupos de votantes y los tipos de programa. Esta distribución de los costos de información refleja aspectos importantes de nuestra realidad. No se deben interpretar los ajustes racionales de los votantes a esos costos como expresando "debilidades en la cautela" o "ilusiones erradicables". No existe ilusión en el hecho de estar menos que plenamente informados. Por otra parte, es una ilusión esperar que los votantes inviertan en información a un costo sustancialmente mayor que el retorno esperado de dichas inversiones.

Las principales consecuencias de los esquemas resumidos

por los "postulados", pueden presentarse según una descripción previa.²³

"... la competencia empresarial florece en una búsqueda continua de *nuevas* propuestas, *nuevos* programas, *nuevos* cambios, modificaciones, o *extensiones* de programas existentes. Estimula una búsqueda continua por medios capaces de captar la atención pública. Esta es una estrategia necesaria de los políticos para establecerse en el mercado político competitivo. La investigación continua del mercado y el sondeo del mercado público con la ayuda de un personal creciente, es por lo tanto una necesidad competitiva para el político."

"No hay recompensa por tratar de abolir leyes o programas existentes. Esta estrategia no tiene valor de mercado. De acuerdo a la anterior proposición 5, los beneficiarios de un programa conocen la importancia de un programa reducido con respecto a su riqueza o poder político. Los grupos externos rara vez apreciarán su propio aumento de bienestar que resulta de la reducción de un programa. La oposición a una propuesta de reducción por parte de los directamente beneficiados tiende, consecuentemente, a ser más fuerte que el débil apoyo al cambio brindado por los beneficiados indirectamente. Los postulados básicos también implican que los grupos externos pueden esperar razonablemente mayores retornos si invierten esfuerzos en cabildear por *nuevos programas específicos* ajustados a sus beneficios especiales. Los retornos de la inversión política en organizarse para oponerse a los programas específicos de los otros grupos, son relativamente pequeños con respecto al costo de inversión. Se deriva de esto que los políticos no ofrecen con frecuencia propuestas para reducir programas (con pocas excepciones ridiculizadas inmediatamente por los medios de información); y que tampoco lo hacen los 'inversionistas en el mercado político'. Así en general, un empresario político encuentra que si ofrece 'nuevos programas' o 'variaciones sobre los temas existentes', asegura un mayor valor de sobrevivencia en el mercado político. Un artículo reciente en *The Banker*, advertía con interés que, durante diez años, en los debates presupuestarios desarrollados en el Parlamento Británico, ningún parlamentario propuso jamás una reducción en los gastos."

"La apreciación de los políticos se ve reforzada por los medios de comunicación. Un examen a los comentaristas en la prensa y en televisión demuestra una preferencia por 'ideas frescas',

²³ Karl Brunner, Comments, *The Journal of Law and Economics*, diciembre de 1975.

una *nueva* retórica o un *nuevo* pensamiento. La retórica de los medios de comunicación prefiere una *nueva* palabra a casi cualquier propuesta meditada para abolir o reducir un programa obsoleto peligroso. Los mismos medios de comunicación encuentran un mayor valor de mercado en el mercado masivo para la educación. Con poca frecuencia la preocupación por viejos programas, legislación o instituciones heredadas puede tener algún valor de mercado. Pero generalmente estos casos forman parte de los preparativos iniciales para 'más, mejores, nuevos y mayores programas'. Los empresarios políticos encuentran más conveniente proponer nueva legislación que favorece a este o ese grupo, como medio de 'compensar' el efecto negativo de legislación previa. Pero los efectos globales de bienestar no se compensan. El bienestar total se reduce aún más, los programas de gobierno aumentan, el presupuesto se eleva, y se expande el rango de influencia abierto a la burocracia."

"Esta asimetría en la distribución de costos y beneficios, y también la asimetría en la distribución de los costos de información resumida con anterioridad, establece que el surgimiento de programas nuevos predomina sobre la eliminación de viejos programas. También determina que los programas *específicos* dominan a los programas *generales*. El valor de capital esperado por los organizadores que proponen reducciones tributarias o aumentos *generales y no diferenciados* en el gasto, es bastante pequeño en relación a los retornos que se pueden alcanzar con el mismo esfuerzo invertido en programas *específicos y muy diferenciados*. Los programas complejos y diferenciados concentran los beneficios en un grupo menor (interesado) con costos de información relativamente más bajos, e imponen costos difusos sobre aquellos ajenos a la cuestión, que tienen altos costos de información y organización. En general, no valdrá la pena para éstos destinar esfuerzos a la organización de oposición contra un programa específico y especializado, ya sea antes o después de su imposición. El valor capitalizado de la inversión en actividad política en torno a nuevos programas específicos, diferenciados para propósitos específicos con una complejidad satisfactoria, tiende a ser mucho mayor. Este patrón de asimetría en la distribución de los costos y beneficios explica las elecciones empresariales entre los tipos de programas y propuestas existentes ofrecidas por los políticos. Este análisis también revela el inevitable surgimiento y el creciente rango de complejidad en las leyes tributarias o esquemas de regulación. Las franquicias tributarias se deben entender como un resultado necesario del proceso. Por otra parte, la indignante

retórica que ataca y condena las franquicias, refleja las oportunidades empresariales que los políticos adquieren de sus propios esfuerzos previos. Más aún, este análisis sugiere que la mayoría de los capítulos en la teoría política macroeconómica no son pertinentes en ningún sentido fundamental, e implica que políticas macro sistemáticas y deliberadas son algo improbables."

El sesgo por nuevos programas y en favor del crecimiento de los existentes, inherente al proceso político y al mecanismo de redistribución de éste, es la fuente principal del crecimiento incremental del gobierno. Advertimos también, que la concentración en programas específicos y relativamente complejos surge directamente del comportamiento empresarial de los burócratas. Una agencia burocrática determinada investiga el mercado político con programas dirigidos a grupos bien definidos, con el objeto de explotar el esquema de información resumido con anterioridad. El éxito relativo en el sondeo de los burócratas determina simultáneamente la magnitud del presupuesto y el gobierno, y también la asignación del instrumental.

A estas alturas, y en este contexto, se debería prestar atención al postulado 6. El efecto acumulativo del crecimiento incremental en el aparato de gobierno, aumenta gradualmente los retornos esperados de la organización potencial por parte de distintos grupos de votantes. En este contexto, el aspecto significativo no es el fuerte crecimiento relativo del gobierno, sino que su efecto acumulativo en el tiempo. Este aumento en los retornos esperados estimula el surgimiento de nuevas organizaciones. El mayor conjunto de organizaciones resultante extiende el rango de conflicto político. En particular, extiende el rango de precios relativos o cambios en el ingreso, o el rango de "objetivos deseables", que inducen actividades políticas asociadas a redistribuciones específicas.

Es importante en este contexto, que la evolución de las organizaciones y los procesos redistributivos no queden arbitrariamente limitados a consideraciones pecuniarias. Los grupos de votantes se pueden organizar para extraer directamente desde el proceso político bienes y servicios a los que asignan gran valor, según sus preferencias. Un excelente ejemplo al respecto lo da el movimiento ecológico. En este contexto también se debe notar la propagación en los Estados Unidos de los "movimientos con causa única". En todos estos casos se invierten esfuerzos de organización importantes para alcanzar una oferta garantizada de servicios de valor, vía el proceso político. Una redistribución que produce beneficios directos para el grupo votante interesado,

ofrece una ventaja incidental sobre la redistribución monetaria: no está sujeta a impuestos. Este aspecto no carecerá de importancia en una etapa de tasas tributarias marginales efectivas crecientes como resultado de la inflación persistente.

Se puede ilustrar la labor empresarial de los burócratas y políticos con unos pocos casos seleccionados. El Departamento de Salud, Educación y Bienestar del Gobierno de los Estados Unidos, sondeó "grupos de clientes" por todo el país y envió 100.000 cartas con el objeto de investigar las actitudes en relación a un programa de seguro nacional de salud. Este ejercicio es un buen ejemplo de una sugerente investigación o muestreo empresarial. También revela la interacción entre los grupos de votantes, las organizaciones y las agencias burocráticas. En particular, muestra el test empresarial de las preferencias de los votantes por parte de las agencias burocráticas, y las respuestas de las organizaciones políticas.²⁴ Un caso similar surgió en el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. Durante el período de post-guerra, la Asociación Nacional Federal de Hipotecas desarrolló una labor de importancia en el mercado nacional de hipotecas. Contribuyó esencialmente al eficiente funcionamiento de este mercado. Durante años obtuvo importantes recursos, invertidos de acuerdo a riesgos y retornos esperados. Pero, el Secretario del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano reconoció aquí una oportunidad potencial, y propuso que una parte sustancial de los recursos disponibles se ofreciesen a grupos seleccionados bajo condiciones ventajosas. Así, una institución existente se debería convertir en un vehículo para efectuar redistribuciones que beneficiasen a una clientela, que se movilizará para el beneficio de la agencia burocrática o sus directores.²⁵ En este contexto, podemos mencionar también las propuestas políticas en Massachusetts, dirigidas a las compañías de seguros instaladas en el estado para que invirtieran buena parte de sus recursos en "activos" señalados políticamente. Más allá de la retórica habitual que justificaba la propuesta, vemos la amenaza de una redistribución de riqueza desde los propietarios dueños de seguros y empleados, hacia grupos de votantes particulares. Es también notable que las agencias responsables en la administración de la legislación antimonopolios, aparentemente reinterpretan su mandato en forma gradual y le

²⁴ *Wall Street Journal*, 17 de abril de 1978, página 16, "Outreach".

²⁵ *Wall Street Journal*, 24 de abril de 1978, página 18, "The Fannie Mae Raid".

adicionan una fuerza redistributiva.²⁶ Más aún, al pasar advertimos otra batalla. Las instituciones financieras que ofrecen fondos hipotecarios en las principales ciudades, se están viendo acusadas cada vez más de discriminar sistemáticamente contra las peticiones de crédito provenientes de las "áreas urbanas en desventaja". La retórica política se desarrolló con escasa preocupación o interés por la naturaleza y validez del asunto.²⁷ Pero, la verdad que da el conocimiento no es la fuerza motriz de los políticos y bureaus. La fuerza motriz tras su retórica son los intentos sistemáticos de explotar el proceso político para redistribuir en un nuevo frente. Los políticos y los burócratas reconocen las oportunidades para controlar los activos de las instituciones financieras para redistribuir riqueza.

El poderjudicial y la burocracia educacional también ofrecen ejemplos de la tesis central expuesta en este trabajo. Durante la década de post-guerra, la burocracia educacional inició grandes cambios en los esquemas políticos referidos al sistema escolar. En los Estados Unidos se disminuyó radicalmente el número de distritos escolares. Esta consolidación fue acompañada por una expansión sustancial del aparato burocrático y grandes aumentos en el presupuesto. Probablemente, estos cambios fueron hechos posible por una transferencia implícita de riqueza entre los antiguos distritos ahora consolidados en una unidad mayor. Un esquema similar de legislatura y agencias burocráticas con características empresariales modificó los derechos de los consejos escolares locales en New Jersey. La legislación le daba autoridad a la Comisión de Educación Estatal para modificar decisiones presupuestarias de las comunidades locales. En la primavera de 1977, una comisión establecida por la legislatura estatal propuso que se le quitara a los votantes locales las franquicias en materias referentes a su sistema escolar local. Con esta medida, las comunidades menos ricas pueden razonablemente esperar verse beneficiadas, mientras que las comunidades más prósperas pierden el derecho a determinar la calidad de sus propias escuelas. La iniciativa de la legislatura y los burócratas no se ha desarrollado como una expresión de "monopolio político" en un vacío de preferencias de los votantes. Ellas reflejan una situación de preferencias de los votantes políticamente dominantes, que, sin embargo, es explotable en

²⁶ *Wall Street Journal*, 14 de abril de 1978, página 14, "Anti Trust: The Coming Battlefield", por Fred Weston.

²⁷ En sus resultados preliminares de un examen sistemático, George Benston (Universidad de Rochester) no encontró evidencia que apoyase los alegatos políticos.

un contexto de poderes monopólicos relativos, determinados por la naturaleza de la estructura política heredada.

En los Estados Unidos, el poder judicial desarrolló también un poder que difícilmente puede olvidarse. En forma creciente los juicios se transformaron en una buena forma de adquirir riqueza. La expansión de la profesión legal y el comportamiento empresarial de los abogados, ha servido para ampliar durante décadas el rango de los litigios potencialmente rentables. Pero, estas aventuras tentativas de reinterpretación de la legislación existente y la modificación de las prácticas jurídicas prevalecientes, iniciadas por los abogados, se ven condicionadas esencialmente por las expectativas de comportamiento apropiado por parte de los jueces y las cortes. Las cortes se comprometen en un comportamiento correspondiente propio, y abren nuevas avenidas de acción legal que implican transferencias de riqueza implícita. Ellas innovan en las reinterpretaciones, procedimientos de evidencia, y estándares de penas o castigos, ofreciendo nuevas oportunidades para las inversiones privadas en el "juego de suma negativa" de adquisición de riqueza. Actualmente en los Estados Unidos, las sumas que las cortes sentencian para compensar los daños, perjuicios u obligaciones, exceden varias veces cualquier cálculo razonable de los valores implícitos. Este exceso es una medida de la transferencia implícita de riqueza que opera vía el sistema judicial y legal.²⁸

Estos ejemplos no se ofrecen en calidad de evidencia sustan-

²⁸ La naturaleza de los incentivos institucionales responsables de estos desarrollos en los Estados Unidos, y en contraste con otros países, merece una investigación cuidadosa. Llamamos la atención del lector sobre dos iluminadores artículos en el *Wall Street Journal* que se refieren al comportamiento empresarial del poder judicial. El 31 de marzo de 1978 (pág. 16, "Corning Attractions, 1984"), un editorial mencionaba una decisión tomada por un perito en ley administrativa de National Labor Relations. El tema consistía en el derecho de representación sindical en una planta específica. Una votación secreta mostró que una gran mayoría de los trabajadores se oponía a la sindicalización. El juez descartó este resultado e impuso la sindicalización a los trabajadores de acuerdo a un criterio arbitrariamente seleccionado. La historia de la Estación Nuclear de Seabrook (*Wall Street Journal*, 24 de febrero de 1978, pág. 16, "Bersek Proceduralism") ofrece evidencia adicional. Es casi un ejemplo clásico de los ajustes hechos por los burócratas a los rangos limitados de preferencias organizadas de los votantes, procedimientos y decisiones jurídicas arbitrarias. El ejemplo revela con fuerza particular la razón del juego de suma negativa implícito en este proceso redistribucional específico.

cial que sirva como un cuerpo de análisis completo y desarrollado. Se presentan para elaborar en forma sugestiva el importante papel de los burócratas y los políticos en el proceso político, papel que eventualmente será determinado en el contexto de un análisis completo y coherente. No se afirma que los burócratas y los políticos imponen sus propuestas y procedimientos sobre el ciudadano. Ellos contribuyen a la creciente expansión del gobierno, indagando e investigando rangos en las preferencias de los votantes que se vayan a satisfacer. Un muestreo exitoso de aquellos rangos selectos y limitados en las preferencias de los votantes, que producen transferencias de utilidad o riqueza apropiadas, también beneficia a los burócratas y legisladores implicados. La indagación exitosa de las preferencias de los votantes determina el retorno esperado de largo plazo por estas entidades políticas.

V. Observaciones Finales

El tema central del trabajo se refiere a la ambivalencia fundamental de la estructura política. Esta estructura aumenta los retornos esperados del esfuerzo productivo y el intercambio voluntario. Pero no elimina todos los aspectos de los juegos de suma negativa. Inevitablemente el enfrentamiento del hombre con su ambiente natural y social induce a la explotación sistemática de cualquiera institución política para propósitos de adquisición de riqueza vía inversiones en el proceso político. Las instituciones políticas ofrecen oportunidades de adquirir control sobre los recursos vía métodos productivos privados y socialmente no-productivos. La diferencia crucial entre la estructura política y la anarquía no es la presencia o ausencia de juegos de suma negativa, sino que su magnitud relativa, y la ausencia o existencia de reglas más o menos explícitas para este juego. A mi juicio, esta propiedad fundamental de la estructura política explica el persistente crecimiento relativo del gobierno y la erosión tanto del concepto como de la práctica de un gobierno limitado constitucionalmente. La interacción entre votantes, bureaus y legisladores produce un proceso persistente de transferencias de riqueza (o utilidad) acompañado por un crecimiento en aumento del aparato gubernamental.

Los defensores de un enfoque de "contrato social" para el análisis del "gobierno" y de la estructura política, plantean el deber o la necesidad de una "nueva constitución" para prevenir el surgimiento último del Leviatán. Sin embargo, el análisis presentado en la sección III revela una debilidad básica en esta visión. La tesis del "contrato social" sugiere que, en general, una consti-

tución establecida que represente las transacciones voluntarias de agentes individuales será mantenida si no existen grupos que insistan en una renegociación *total*. Así, esta posición olvida la consecuencia crucial de cualquier estructura política y la esencia de la política. Todo diseño constitucional define incentivos y ofrece oportunidades para que grupos específicos o agentes individuales exploten la estructura política para la adquisición de riqueza de una manera socialmente no productiva. Ninguna "re-construcción" puede evitar esta consecuencia. Esto no significa que diferentes estructuras políticas, aún dentro del amplio rango definido por un contexto democrático, no den origen a oportunidades e incentivos sustancialmente diferentes con diferencias correspondientes en el crecimiento del gobierno y el presupuesto.²⁹ Pero se debe apreciar plenamente el hecho crucial que se deriva del análisis bosquejado en la sección III. Las oportunidades creadas por cualquier esquema constitucional acordado originalmente por los ciudadanos, producen respuestas en los participantes del juego social que, gradualmente, modifican el significado, la operación y el rango de las instituciones políticas. Ninguna estructura política puede ser fijada jamás mediante un contrato constitucional.³⁰

Pero, ¿a dónde lleva eventualmente el proceso que se desarrolla en las naciones democráticas? Al concluir el trabajo, puedo aventurar algunos pensamientos tentativos y algo especulativos. Este elemento especulativo refleja el estado incompleto y no acabado del análisis. También define líneas de investigación futu-

²⁹ Una comparación de Suecia con los Estados Unidos, y Suiza con los Estados Unidos, puede ofrecer un conocimiento útil al respecto.

³⁰ La interpretación general de la estructura política ofrecida en este trabajo puede ser extendida con utilidad al caso de regímenes no democráticos. La viabilidad de un grupo oligárquico o dictatorial depende de esquemas redistributivos satisfactorios vía la operación de instituciones políticas. La falta de preocupación o una mala apreciación sobre cuál es la distribución apropiada, hace peligrar la viabilidad del grupo dirigente. De acuerdo a mi conjetura, aún un régimen totalitario *no puede* olvidarse *completamente* de las preferencias de los ciudadanos sin ventajas. Parece que una condición necesaria para la viabilidad del régimen, la constituyen algunas concesiones a estas preferencias. Un régimen totalitario con todo su fuerte aparato ideológico no puede escapar de *alguna* influencia sutil e indirecta ejercida por las preferencias de los ciudadanos. Un régimen autoritario con poca obligación ideológica y un menor rango de institucionalización sufre aún de mayor sumisión a las preferencias ciudadanas.

ra referente a diversos aspectos de la "economía política del gobierno".

El modelo de transferencia pura de riqueza explica el crecimiento relativo del presupuesto y su eventual convergencia a un equilibrio. Este equilibrio está determinado por la condición que el grupo votante medio no distingue ventajas derivables de cambios adicionales en los esquemas tributarios, que produzcan mayores transferencias de riqueza. Pero la extensión del análisis para incorporar el rol de políticos, bureaus, y organizaciones de votantes, introdujo consideraciones adicionales. El efecto acumulativo de un crecimiento relativo y persistente del gobierno estimula la formación de organizaciones políticas. Mientras mayor y más amplio sea el aparato gubernamental, mayor es la productividad privada esperada de la organización política. Así, el crecimiento relativo del gobierno se ve acompañado por un crecimiento de las organizaciones políticas en número e importancia. Se presentan inversiones en estas organizaciones siempre que el stock acumulado de instituciones políticas muestre oportunidades para transferencias de riqueza o utilidad. A estas alturas, observamos que los cambios de los precios relativos o en los ingresos relativos, que afectan a grupos sociales en particular, dan origen a incentivos para nuevas formaciones políticas. Estas formaciones aumentan el costo para los políticos y los burócratas de olvidar o subvalorar a estos grupos sociales. Así, los efectos de largo plazo del crecimiento relativo del gobierno se ven reflejados en un rango creciente de conflicto político. Las fronteras del conflicto político cubren un amplio espacio de temas. Más aún, esto implica que el rango de juegos de suma negativa en la sociedad, se expande en relación al rango de juegos de suma positiva. Así, las consecuencias acumuladas de largo plazo del crecimiento relativo del gobierno se hacen visibles gradualmente en una tasa real decreciente de crecimiento y un eventual estado de estancamiento. La estructura social se moldeará más y más en organizaciones políticas rígidas comprometidas en conflictos políticos permanentes. Bajo las circunstancias, estos conflictos se hacen cada vez más insolucionables. Los lamentos por la "ingobernabilidad" de la estructura política aumentan en frecuencia e intensidad.³¹ Cuando se enfrentan, en todas direcciones, con rígidas líneas de conflictos políticos, desaparece cualquier "capital político" que los funcionarios elegidos o designados puedan haber adquirido originalmente. Esto debili-

³¹ El modelo general corresponde a lo observado en Italia y la ciudad de Nueva York.

ta la administración central y expone al gobierno a agresiones por parte de organizaciones políticas mayores o de más peso. Así, surge un peligro de inestabilidad creciente en el proceso político. Bajo estas circunstancias, y cada vez con mayor probabilidad, la evolución política lleva a diversas formas de sociedades no-democráticas. Este proceso se puede desarrollar gradualmente durante muchos años. También será interrumpido por movimientos contrarios en forma intermitente. Y más particularmente, no necesita y, más bien, no llevará a comprometer eventos dramáticos (o románticos) de "profunda significancia".³²

Admito que he dibujado un escenario sombrío. Afortunadamente, puede estar equivocado. No hay garantía de que mi análisis sea correcto. Por otra parte, aún aceptando el análisis general presentado en la sección III, el escenario con el que hemos concluido representa sólo mi visión *más probable*. La historia y los procesos políticos se desarrollan más allá de cualquier esquema determinista, al menos en el contexto de esfuerzos serios de conocimiento. El conocimiento sistemático de los procesos políticos y de la economía política del gobierno está aún en su infancia. Aún buscamos grandes respuestas en un mundo de persistente incertidumbre. El esquema ofrecido y el escenario presentado, se entregan como un desafío intelectual para luchar contra esta incertidumbre.³³

³² La importancia de los eventos de mayo de 1968 en Francia se hace más débil con una perspectiva de diez años. Formó una alteración residual en el proceso de largo plazo.

³³ El programa analítico bosquejado en el trabajo, necesita examinar también el papel dentro del proceso político de las creencias socio-políticas. Su persistente presencia no se puede discutir y merece una integración sistemática al análisis.