

Libertas

Edición semestral de ESEADE

Nº 23

OCTUBRE DE 1995

AÑO XII

LA RELACIÓN ENTRE LA EFICIENCIA Y LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Bruno S. Frey

I. El fracaso del mercado, el de la política y el de la democracia...

La economía ha dado bruscos giros en su evaluación de la eficiencia de los diversos sistemas de toma de decisiones y, con ello, de la eficiencia de éstos.

A. El fracaso del mercado

Los mercados privados competitivos no logran un óptimo de Pareto o un resultado eficiente cuando existen externalidades o bienes públicos o cuando las economías de escala llevan a los proveedores a una posición monopolista. Éste fue el mensaje de la teoría económica de posguerra, que gozó de general aceptación. En consecuencia, el gobierno (que, según se da por sentado, tiene que elevar al máximo el bienestar social) debe intervenir para obtener un resultado más eficiente. Después de haber llegado a esta conclusión, considerándola satisfactoria, los políticos obran en consecuencia, tanto en el nivel microestructural (e.g., nacionalizando empresas o llevando a cabo políticas estructurales) como en el macroestructural (adoptando una política fiscal y monetaria de neto corte keynesiano).

Esta concepción, que dominó la escena económica hasta fines de la década del sesenta y parte de la del setenta, todavía existe en la actualidad. Si bien no es sorprendente que muchos políticos continúen aprovechando esta invitación a aumentar las actividades gubernamentales, también comparten este punto de vista destacados representantes de la teoría económica. Por ejemplo, en el enfoque neoclásico de la economía pública, los impuestos y los precios públicos se determinan sobre la base del supuesto de que el gobierno eleva al máximo el bienestar social.

B. El fracaso del gobierno

El advenimiento de la moderna economía política (que incluye la elección pública, el nuevo institucionalismo y el análisis de los derechos de propiedad y de los costos de transacción), en la que se da por sentado en todos los aspectos que el gobierno es un actor endógeno dentro del sistema político-económico, afectó notablemente la ortodoxia respecto del fracaso del mercado (por ejemplo, véanse los trabajos de Mueller, 1989; Eggertsson, 1990, y Frey, 1983). En este enfoque se analizan cuidadosamente las propiedades de los sistemas de toma de decisiones políticas.

El “Teorema de imposibilidad general” (Arrow, 1951, cuyo antecedente es Condorcet, 1795), que establece la conclusión fundamental de que bajo supuestos “razonables” no existe un equilibrio político entre opciones siempre que se tomen en cuenta las preferencias individuales, despertó gran interés entre los eruditos. Los resultados electorales revelan una inestabilidad cíclica; en el caso de los asuntos multidimensionales, pueden abarcar todo el espacio político, incluyendo los resultados ineficientes (McKelvey, 1976).

Otros fracasos políticos también han sido objeto de un profundo análisis: debido al problema de los bienes públicos involucrado, los votantes no tienen demasiados incentivos para informarse acerca de la política y para participar en los procesos electorales; el resultado medio de una elección resultante de una competencia perfecta entre dos partidos en general no es eficiente; no todos los intereses en juego tienen la misma capacidad de establecer grupos de presión política (Olson, 1965); y las buro-

cracias y la búsqueda de rentas constituyen un elemento adicional para desnaturalizar las asignaciones destinadas a lograr eficiencia.

Sobre la base de estos y otros fracasos políticos se ha llegado a la conclusión de que el gobierno no puede superar las deficiencias del mercado. Lo que ocurre en la realidad es más bien que la intervención política impide aun más la eficiencia. Un ejemplo de esto es el incentivo gubernamental en favor de la creación de un ciclo de negocios (Nordhaus, 1989) que incrementa sus posibilidades de reelección.

C. El fracaso del gobierno es más significativo que el fracaso del mercado

La moderna economía política ha alcanzado resultados tan convincentes que en este momento los eruditos ortodoxos piensan que los fracasos del mercado tienen menos importancia que los fracasos políticos. Esta creencia se afianza aun más por el redescubrimiento de la proposición de Coase (1960) de que si los derechos de propiedad están bien definidos y los costos de transacción son bajos, las externalidades no impiden el funcionamiento de un mercado eficiente. Además, se considera cada vez más que las ganancias de las empresas monopolistas son un indicador de eficiencia en la producción. De estos resultados se desprende que los mercados funcionan bien y la política funciona mal (véase un análisis de este tema en Wintrobe, 1987, pp. 435-6, o en Wittman, 1989, pp. 1395-6), y en consecuencia habría que reducir generalmente la intervención gubernamental o eliminarla por completo, reservando la asignación de recursos a los mercados privados.

D. El fracaso del gobierno es el fracaso de la democracia

Invariablemente, el análisis de las políticas que se emprenden en el marco de la economía política moderna debe abordar el tema de las democracias. El hallazgo teórico de los ciclos únicamente interesa en un contexto en el cual tengan importancia las pre-

ferencias individuales o los ciclos de negocios políticos obedezcan a elecciones discontinuas. Por ende, se interpreta que el fracaso político se debe a las imperfecciones esenciales de la democracia.

Esta conclusión surge del hecho de que no se consideran los sistemas políticos alternativos. No se ha desarrollado ninguna teoría respecto del gobierno autoritario o dictatorial¹ que sea comparable con la teoría económica de la democracia. En el caso de los gobiernos no democráticos no se han analizado fracasos equivalentes a los de las democracias (de los cuales el ejemplo más reciente es la pérdida de coherencia que las políticas experimentan con el transcurso del tiempo [e.g., Alesina, 1988]); esto tiene como consecuencia que los (posibles) fracasos no son conspicuos y por ende se tiende a hacer caso omiso de ellos.

Rara vez se dice abiertamente que las democracias se caracterizan por desviaciones más significativas de la eficiencia; más bien se trata de una presunción encubierta en el trasfondo. Este sentimiento se pone de manifiesto en la irritación con que reaccionan muchos economistas ante la “ineficacia” o la “confusión” de la toma de decisiones en una democracia. En una reciente conferencia acerca de la transición de la planificación al mercado, un economista habló de los “efectos catastróficos que tuvieron sobre la economía las tres últimas elecciones realizadas en Polonia”. Es un sentimiento que se torna fácilmente en un deseo de soluciones “ordenadas” a cargo de un gobierno autoritario; constituye esencialmente una vuelta al mito de la planificación, según el cual la sociedad puede y debe ser ordenada desde arriba, por obra de un gobierno fuerte. Es obvio que quienes sustentan esta forma de pensar no entienden la democracia como un *proceso* basado en un conjunto de normas producto del consenso. A la democracia no le interesan las situaciones consumadas (véase por ejemplo Barry, 1988); las soluciones no se adoptan sin más, sino que se desarrollan. En el curso del proceso democrático se produce información y las preferencias van tomando forma en el discurso institucional. Las características esenciales de la democracia son éstas, no la coherencia lógica o la elegancia académica.

¹ Se han empezado a elaborar algunos conceptos: como en muchas otras áreas, Tullock (1987) es un precursor. Véanse también Palda (1992) y Wintrobe (1990).

A la luz de estas consideraciones se pone de manifiesto la necesidad de hacer una reevaluación del análisis de los fracasos del mercado, de la política y de la democracia, lo cual se trata en la sección II. En la sección III se analiza el rol de la competitividad en la organización política. En la sección IV se propone la adopción de una institución política que promueve la eficiencia, el referéndum popular, y la sección V está dedicada a las conclusiones.

II. Una reevaluación de los “fracasos”

A. La necesidad de un enfoque comparativo

Los fracasos que la literatura económica identifica como propios del mercado y de la esfera política son desviaciones a partir de criterios de excelencia definidos en forma exógena, en particular la eficiencia paretiana y la consistencia (temporal), i.e., dos estándares ideales. Puesto que la literatura axiomática que se ocupa de estos temas no compara la eficiencia *relativa* de los diversos mecanismos de toma de decisiones, da lugar a la acusación de que persigue un “enfoque de tipo nirvana” (Demsetz, 1989). Esta desestimación del “institucionalismo comparativo” que se ocupa de los fenómenos de la vida real se debe a que los incentivos que se ofrecen a los (jóvenes) eruditos en economía favorecen firmemente un análisis riguroso semejante al de los “ejercicios escolares” y los “juegos de entretenimiento” (Kolm, 1988, p. 120; más generalmente, Leijonhufvud, 1973; Frey y Eichenberger, 1992).

Consideremos el problema a que nos referimos antes, a saber, el de los ciclos cuando las preferencias individuales se toman en cuenta en una democracia. Sobre este tema se han escrito cientos y aun miles de páginas (incluso se ha desarrollado un campo que le es propio, la “elección social”), pero en los trabajos sobre economía no se ha prestado atención alguna a las discontinuidades masivas o ciclos producidos por gobiernos autoritarios o dictatoriales. De hecho, en los sistemas autoritarios existen ciclos mayores. Los gobiernos no democráticos dependen del apoyo de diversos grupos; no pueden confiar en uno solo porque si lo hicieran los miembros de éste podrían apoderarse de una parte sustancial de las rentas del gobierno o, sencillamente, tomar el

poder. Por lo tanto, el líder autoritario actúa racionalmente al cambiar de vez en cuando su base de apoyo principal, por ejemplo, de los militares a las masas urbanas, después, de la burocracia al partido y, más adelante, nuevamente a los militares (el caso de Hitler puede verse en Breton y Wintrobe, 1986; Franco constituye también un buen ejemplo). Estos cambios en las bases de sustentación del poder pueden no ser fáciles de formalizar y producen importantes inconsistencias temporales en las medidas políticas. Es probable que estas inconsistencias sean mayores que en una democracia, especialmente porque un gobierno autoritario no está limitado por una constitución.

B. Comparación entre la eficiencia del mercado y la de la democracia

Siempre que se apliquen los mismos supuestos básicos acerca de la conducta de los individuos, las decisiones que se adoptan por medios democráticos no son menos eficientes que las tomadas en función de los precios (Wintrobe, 1987, Wittman, 1989). El punto de vista según el cual los mercados funcionan mejor que la democracia se debe en gran parte al supuesto de que los individuos, en su rol de actores políticos, son más estúpidos que cuando actúan en el mercado. Si se considera más acorde con la realidad presuponer que los ciudadanos poseen un mayor grado de racionalidad, los fracasos atribuidos a la democracia se atenuan o desaparecen totalmente.

Ciclos. Una pequeña alteración en el supuesto relativo a la conducta de los votantes, a saber, que favorecen un tema dado con una cierta probabilidad (en lugar de otorgarle un apoyo pleno o rechazarlo totalmente), conduce a resultados políticos eficientes (Wittman, 1989, pp. 1413-5). Los individuos razonablemente sensibles tienen conciencia de que el voto irrestricto puede resultar en inconsistencias, por lo cual actúan de modo de superar tales fracasos.²

² Los "equilibrios estructuralmente inducidos" que favorecen los resultados eficientes constituyen un ejemplo de lo que podría llamarse *superracionalidad*. Los

Las posibilidades son normas restrictivas (para que no reaparezcan las propuestas que han sido desechadas), el establecimiento de un orden de prioridades, la votación de un asunto por vez (de modo que sea mayor la probabilidad de mantener las condiciones de *single-peakedness* de que habla Black [1958]) y el apoyo político recíproco (véase Mueller, 1989, pp. 89-95).

En verdad, la votación democrática se caracteriza realmente por una gran estabilidad (Tullock, 1981; Shepsle y Weingast, 1981), y los experimentos realizados han demostrado que esas instituciones políticas tienden a dar resultados eficientes (Fiorina y Plott, 1978).

Información. Si se considera el objetivo inmediato, los ciudadanos están mejor informados de lo que antes se creía. Aunque es racional estar menos informado respecto de la política pública que acerca de un bien de consumo privado que a uno le interesa, las denominaciones distintivas de los partidos (sus “marcas registradas”) y las reputaciones de los candidatos ayudan a los individuos a tomar decisiones consistentes y razonadas. No es preciso que conozcan el “proceso de producción”; pueden confiar en el hecho de que los políticos necesitan ser reelectos y esto los induce a proponer y emprender políticas que no se desvíen sistemáticamente de la eficiencia. Si hay una lucha competitiva por los votos de los ciudadanos (y ésta es, verdaderamente, una buena definición de la democracia), es imposible engañar constantemente a los votantes (Schumpeter, 1942; Downs, 1957).

Costos de transacción. En analogía con la proposición de Coase, si estos costos no son demasiado elevados, los contratos entre políticos pueden superar los fracasos en los mercados democráticos. Como los políticos interactúan permanentemente entre

individuos poseen la capacidad cognitiva necesaria para advertir que el modo en que actúan no conduce a resultados racionales, y son lo bastante racionales como para tratar de mejorarlo. Otro ejemplo es el de la debilidad de la voluntad, o acrasia: las personas actúan en forma irracional en el sentido de que se comportan de un modo que ellas mismas no desean (por ejemplo, fuman, beben o comen demasiado), pero son lo suficientemente racionales como para advertir que lo están haciendo y luchan contra esta debilidad asumiendo un compromiso personal (Sen, 1979; Schelling, 1980; Hirschman, 1982; Elster, 1986; Maital, 1986). Véanse también Frey y Eichenberger, 1989, con referencia a las anomalías de la conducta.

sí, los costos de transacción tienden a ser bajos y la tradición del compromiso se desarrolla en forma correcta.

Grupos de presión. Cuando la presión ejercida por los grupos de interés está en función de su ganancia o pérdida de utilidades, la presión política neta conduce a la eficiencia (Becker, 1983, 1985).

Estos argumentos no significan que los fracasos de la democracia no existan. En verdad, la investigación empírica ha permitido identificar muchos casos en los cuales la democracia, comparada con un criterio de eficiencia propio de un libro de texto, produjo resultados ineficientes. Un ejemplo es el proteccionismo, en el cual los grupos bien organizados pueden alterar la asignación de recursos a expensas de los consumidores y contribuyentes no organizados (véanse Frey, 1984; Magee, Brock y Young, 1989). Sin embargo, los argumentos apuntan a fuerzas cuya acción se ejerce en favor de la eficiencia en la democracia; los supuestos subyacentes, que desempeñan un rol similar al que tienen en condiciones de mercado competitivas. El análisis revela, pues, una gran similitud entre el mercado y la democracia. Las preferencias individuales constituyen el patrón de medición de la eficiencia en ambos sistemas de toma de decisiones, y los dos tienden a ser procesos. La “mano invisible” no sólo guía los procesos competitivos del mercado, sino también los procesos competitivos democráticos.³ De ello se deduce que, en lo que respecta a la evaluación de la eficiencia, la diferencia entre la toma de decisiones del mercado y la de la democracia es menos importante que otra dimensión, a saber, el grado de competitividad.

III. La competitividad de las organizaciones políticas

Los mercados competitivos, económicos o políticos, deben ser de libre acceso (y salida) y carecer de regulaciones que impidan

³ La afirmación “En el mundo de la política no existe una ‘mano invisible’ que regule la conducta individual centrada en el interés propio para dirigirla a la obtención de bienes públicos” (Monroe, 1991, p. XIV) está mal fundamentada.

la oferta exitosa de los mejores productos y la libre elección en la demanda. Aunque estos requerimientos parecen triviales, a menudo no se cumplen en la práctica, e incluso aquellas instituciones creadas para fortalecer la competencia son sus acérrimas transgresoras. Un ejemplo de esto es la Comunidad Europea, que por un lado refuerza la competencia reduciendo o eliminando el proteccionismo nacional en materia de bienes, servicios, capital y trabajo pero, por otro, introduce gran número de regulaciones y leyes destinadas a lograr la homogeneidad que eliminan la competencia porque hacen imposible para los proveedores explotar las ventajas de los costos comparativos.

A. El federalismo

Entre las instituciones que contribuyen a establecer la competencia entre las organizaciones políticas reviste particular interés el *federalismo*. También se trata de una institución que en cierto modo se ha dejado de lado, aunque algunos de los países anglosajones más importantes (los Estados Unidos, Canadá, Australia) y otras naciones como Alemania, Austria y Suiza han establecido este tipo de competencia entre las subunidades nacionales. Pero incluso en ellos las provincias y comunas están severamente limitadas en lo que respecta a ofrecer una política fiscal mixta que incite a los ciudadanos y a las empresas a radicarse dentro de sus fronteras; en algunos de los países "federalistas" mencionados los gobiernos locales no tienen, por ejemplo, libertad para fijar sus propias contribuciones y el gobierno central impone regulaciones estrictas e interfiere directamente en diversas áreas. En muchos países democráticos con alto grado de desarrollo no se conoce la institución de la competencia federal; Francia, Holanda y Suecia constituyen ejemplos destacados. La Comunidad Europea es todavía una unión de estados independientes, pero su constitución manifiesta una acentuada inclinación a la centralización, lo que ya es visible en el importante rol de la Comisión y de la administración europea (Eurocracia) en Bruselas. Su desarrollo futuro no está planificado para lograr que la competencia desempeñe una función destacada entre las diversas subunidades políticas que integran la Comunidad.

Es más probable que los políticos que se encuentran en posiciones de poder puedan abrirse paso a través de una barrera de reglas que favorecen la homogeneidad y de regulaciones que los aíslan de las demandas de los ciudadanos y les permiten recaudar todo tipo de rentas. Una vez establecida la Ecu, por ejemplo, los políticos tendrán más libertad que ahora para seguir una política inflacionaria a nivel de la comunidad, porque no deberán temer tanto la pérdida de su reputación y de su credibilidad ni la devaluación de su moneda.

Hasta ahora, ningún país ha hecho una planificación racional sobre la base del potencial que ofrece el federalismo para establecer una vigorosa competencia entre unidades gubernamentales (véase Tiebout, 1956, y, más generalmente, Oates, 1977). En los Estados Unidos y en Suiza parece existir el principio de la "equivalencia fiscal" (Olson, 1982), según el cual la magnitud de la unidad política que tiene a su cargo la toma de decisiones debería estar determinada de modo que los efectos espaciales de los beneficios que reporta un bien provisto públicamente sean comparables con los de sus costos, pero incluso en estos países su alcance es muy limitado. Cada función pública, por ejemplo, la educación, el servicio de policía y de bomberos o, si no está privatizada, la recolección de residuos, puede ser asignada a una unidad política particular cuya extensión geográfica varía de acuerdo con las condiciones específicas de la provisión del bien de que se trata. En el cantón suizo de Thurgau puede observarse la existencia de estas jurisdicciones funcionales múltiples y superpuestas, ya que, con una población de apenas 200.000 personas, tiene centenares de comunas políticas de este tipo, cada una con sus correspondientes impuestos.⁴ Por lo tanto, los ciudadanos no pueden elegir con plena libertad el servicio que desean (por ejemplo, no tienen la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela primaria de su preferencia), pero existe cierto grado li-

⁴ No es sorprendente que al gobierno, el parlamento y la administración del cantón les desagrade tal "confusión" democrática y se esfuercen por suprimir esta competencia de nivel inferior, con el erróneo argumento de que es "ineficiente". Pero este cargo de "ineficiencia" se refiere a lo sumo a los costos administrativos; en lo particular, no toman en cuenta los beneficios que se derivan de una mayor satisfacción de las preferencias de los ciudadanos y desdeñan la mejor adecuación a las cambiantes circunstancias del futuro.

mitado de competencia dado que las comunidades en conjunto pueden cambiar de proveedores y los ciudadanos y las empresas pueden decidir dónde radicarse; además, los ciudadanos pueden ejercer su derecho de voto en las diversas comunas, por lo general reunidos en asamblea (véase Casella y Frey, 1992).

B. Toma de decisiones

La moderna economía política tiende a dar por sentado que en una democracia se compete para obtener votos. Se ha observado el hecho de que en las democracias representativas las elecciones tienen lugar en forma discontinua, lo cual permite a los políticos perseguir parcialmente sus propios fines (véase, por ejemplo, en Schneider y Frey, 1988, y Nordhaus, 1989, la bibliografía acerca de los ciclos de negocios políticos, revisada). También se ha estudiado, considerando a los ciudadanos como mandantes y a los políticos como agentes, el grado en que los legisladores rehúyen sus deberes, en particular hasta qué punto persiguen sus propios objetivos ideológicos en lugar de adecuarse a las preferencias de los votantes (e.g., Kau y Rubin, 1979, Kalt y Zupan, 1984).

En la bibliografía no se ha prestado suficiente consideración al hecho de que en las democracias los *políticos* pueden establecer una *coalición contra los votantes y los contribuyentes*.⁵ Los que “están adentro” pueden, de hecho, levantar barreras para impedir la entrada a los competidores y colocar en una situación desventajosa, en las elecciones y en el parlamento, a los que se incorporan a la esfera política. Esto puede hacerse de diversas maneras, por ejemplo, favoreciendo a los partidos establecidos a la hora de distribuir los fondos para las campañas (véase, e.g., la revisión de Pommerehne y Lafay, 1983), denegando a los partidos recién elegidos el status de fracciones parlamentarias (y a la vez el dinero y los privilegios que éste trae aparejados; véase, e.g., von Arnim, 1988, para el caso de Alemania), o ins-

⁵ El gobierno explotador de que hablan Brennan y Buchanan (1980), que eleva al máximo sus propias rentas, constituye una versión extrema de esto.

tituyendo una normativa parlamentaria desventajosa para ellos. A pesar de todo, los legisladores y los partidos recién incorporados muy pronto pasan a formar parte del *establishment* político: aun cuando sus ideologías básicas difieran totalmente de las de aquellos que llevan más tiempo en el poder, rápidamente advierten que los beneficios y los costos son ahora totalmente diferentes para ellos de lo que lo son para los que no practican la política. El modelo económico de la conducta humana (Becker, 1976; Kirchgässner, 1991) predice que los políticos responderán a las oportunidades e incentivos que les otorga su posición y que poco después de asumir sus cargos su conducta ya no diferirá de la de los otros que “están adentro”. Se adaptarán hasta tal punto que les resultará difícil comprender por qué los que “están afuera” piensan de otro modo; observarán con asombro que las bases de las que provienen se han alejado (desde su punto de vista), cuando lo que ha ocurrido realmente es que su propia conducta ha cambiado. Por lo tanto, la coalición de los políticos contra los votantes no se limita a aquellos que “están en el poder”, sino que abarca a toda la “clase política” e incluye a la administración pública que está a su servicio.⁶

Uno de los medios más importantes con que cuenta la coalición de políticos para obtener beneficios es su poder para *establecer un orden de prioridades en el tratamiento de los asuntos*. Como se ha demostrado en *Public Choice* (e.g., Denzau, 1985), el grupo que puede determinar el orden en que se votarán las propuestas alcanza una considerable ventaja. Dentro del contexto en que nos encontramos, lo más importante es qué temas discuten los políticos y qué temas evaden. Por ejemplo, en la mayoría de los parlamentos, los asuntos relacionados con los salarios de los políticos, con la compensación por las posibilidades de reelección perdidas y con todo tipo de pensiones y otros privilegios no son objeto de una discusión abierta ni votados formalmente (o sólo lo son en una forma encubierta y por aclamación).

⁶ El parlamento central italiano, con sede en Roma, emplea no menos de 3.000 burócratas cuyos ingresos ascienden a unos 70.000 dólares, más del doble de lo que insume una posición similar en el servicio gubernamental en cualquier otro lugar del mundo (*Neue Zürcher Zeitung*, N° 36 [13 de febrero de 1992]:4). La legislatura alemana cuesta a los contribuyentes unos 700.000.000 dólares por año (von Arnim, 1988).

Los políticos unidos en una coalición también tienen interés en obstaculizar los cambios constitucionales que pueden perjudicarlos. Lo que es más importante, ningún gobierno y ningún parlamento desean modificar las reglas electorales que les otorgan una ventaja para la reelección.

Un ejemplo de ello es la regla de la mayoría (o de la pluralidad) que constituye el sistema electoral imperante en el Reino Unido, que beneficia drásticamente a los políticos y a los grandes partidos que ocupan escaños en el parlamento (conservadores y laboristas). Si se adoptara el sistema proporcional, los que no participan en el gobierno —especialmente los liberales— ocuparían una proporción mayor de las bancas. Otro ejemplo es el caso de Suiza (véase Blankart, 1992) en el siglo XIX; entonces el principio de pluralidad dio mayoría absoluta en ambas cámaras al partido radical-democrático durante más de siete décadas, lo que le permitió formar un ejecutivo unipartidista (Bundesrat). El gobierno y el parlamento obstaculizaban regularmente los esfuerzos de los partidos no gobernantes que procuraban cambiar la constitución. La “clase política” también impide los cambios constitucionales que limitan su poder discrecional. Entre 1848 y 1946 el parlamento suizo tenía el derecho de declarar “urgentes” las leyes federales (*dringliche Bundesbeschlüsse*), por lo cual no tenían que ser sometidas al referéndum popular optativo. Los políticos hicieron amplio uso de este derecho, lo cual no es sorprendente; en la década del treinta, sobre todo, muchas leyes fueron rotuladas como “urgentes” para no compartir el poder con “los que estaban afuera”, a saber, los ciudadanos. Veamos un último ejemplo que pone de manifiesto la pertinencia empírica de la proposición de que los políticos forman, en diversos aspectos, una coalición contra los votantes; nuevamente se refiere a Suiza: en 1985/86 el gobierno decidió que el país debía integrar las Naciones Unidas. La decisión contó con el firme apoyo de todos los políticos (con poquísimas excepciones); el parlamento, todos los partidos mayoritarios, todos los grupos de intereses más importantes, así como los burócratas y diplomáticos (y los periodistas de todos los diarios más importantes y de otros medios) estuvieron de acuerdo acerca de la conveniencia de entrar a formar parte de la ONU. Este apoyo no es sorprendente si se considera que estos políticos y funcionarios públicos

iban a beneficiarse en forma directa o al menos indirecta, y desde su punto de vista la posición de los delegados y burócratas suizos como “observadores” junto a los diversos “movimientos de liberación” era vergonzosa.

IV. Eficiencia a través del referéndum popular

Pueden distinguirse cuatro tipos formales de participación directa de los ciudadanos en las decisiones políticas: 1) una asamblea popular, como las de Nueva Inglaterra o los Landsgemeinden de algunos cantones suizos; 2) un referéndum popular obligatorio; 3) un referéndum popular optativo que requiere cierto número de votos; 4) las iniciativas populares que imponen la realización de un referéndum acerca de un asunto de gran importancia. Estas instituciones relacionadas con la toma de decisiones políticas⁷ permiten a los votantes hacer conocer efectivamente sus preferencias a los políticos y, lo que es tal vez más importante, *romper la coalición de los políticos contra los votantes*.

La iniciativa es una institución especialmente importante porque les quita a los políticos el poder monopólico para establecer un orden de prioridades en el tratamiento de los temas y hace posible para los que “están afuera” proponer asuntos para la toma de decisiones democrática, incluyendo aquellos que los políticos preferirían no plantear, tales como los que se relacionan con sus ingresos, sus privilegios y su poder discrecional.

El caso de Suiza demuestra que la democracia es realmente efectiva para romper —al menos en parte— la coalición de los políticos contra los votantes.⁸ Es preciso tener en cuenta que en las democracias representativas resulta mucho más difícil detectar la existencia de una coalición semejante, porque los costos que los ciudadanos deben pagar para expresar sus distintas preferencias son mucho mayores: o bien deben recurrir a la protesta

⁷ Existe una importante diferencia entre estas instituciones y los referenda y plebiscitos no vinculantes, que sirven a los políticos como instrumentos para consolidar su poder frente a los ciudadanos. Véase en Butler y Ranney (1978) una revisión general acerca de los referenda.

⁸ El sistema político e institucional de Suiza se explica en las obras de Aubert (1974) y de Rougement (1965).

informal, difícil de organizar y que rara vez adquiere relevancia política, o tienen que esperar a la próxima elección, momento en el cual también les resultará difícil plantear demandas específicas o asuntos sustanciales. Por otra parte, en Suiza los ciudadanos pueden participar regularmente en las decisiones políticas por medio de referenda a nivel federal, cantonal o comunal. Entre 1848 y 1990 hubo, sólo a nivel federal, 147 referenda obligatorios (acerca de asuntos constitucionales), 103 referenda optativos (respecto de leyes) y 104 iniciativas (que fueron instituidas en 1891), y muchos más en los otros niveles (véase, e.g., Hertig, 1984, un informe sobre el sistema de referéndum de Suiza). Específicamente, los votantes tomaron en referenda las siguientes decisiones de los políticos, a las que ya nos hemos referido y que redundaban claramente en beneficio de estos últimos:

1) En 1918 los ciudadanos adoptaron el sistema de voto proporcional para el parlamento (el Nationalrat), rechazado por los políticos que entonces ejercían el poder. En las elecciones siguientes, el partido radical-democrático perdió no menos del 40 por ciento de sus bancas.

2) Una iniciativa popular tomada en 1946 logró que las leyes federales “urgentes” fueran sometidas a un referéndum obligatorio en el plazo de un año.

3) La propuesta de que Suiza pasara a integrar las Naciones Unidas fue rechazada mediante un referéndum por no menos del 76 por ciento de los votos.

En todos estos casos, los políticos que estaban en una posición de poder en el gobierno y en el parlamento habían tomado formalmente una decisión contraria y habían propuesto formalmente a los ciudadanos que la apoyaran. Sin embargo, los ciudadanos, que no estaban preparados para una determinación favorable a la coalición de los políticos, optaron por reducir el poder de ésta.

Además, los estudios econométricos representativos realizados respecto de Suiza (Pommerehne, 1978, 1990) revelaron que las decisiones políticas sobre la provisión de bienes públicos corresponden más a las preferencias de los votantes cuanto más ampliamente desarrolladas se encuentran las instituciones que regulan la participación política directa. Como los que soportan

el costo de las actividades gubernamentales no son los políticos sino los contribuyentes individuales, no es sorprendente que en las comunidades políticas cuyas instituciones de participación democrática directa están particularmente bien desarrolladas, el gasto público es, *ceteris paribus*, menor.

Los referenda no sólo son útiles para quebrar la coalición de los políticos destruyendo su monopolio sobre las prioridades en el tratamiento de los asuntos, sino también para centrar la discusión política en temas de importancia sustancial.⁹ La consecuencia de esto es que los ciudadanos pueden acceder a información libre de cargo.

En *Public Choice* se ha pasado por alto otra consecuencia de los referenda porque esta teoría se limita a los aspectos relacionados con la decisión: antes de que sea posible captar el voto del ciudadano, la discusión pública inducida da forma a las preferencias de éste, lo cual quiere decir que los individuos se ven ante asuntos políticos que no habían considerado antes y que aprenden a evaluar de acuerdo con sus preferencias *básicas* constantes (véase Stigler y Becker, 1977). Mientras este discurso no cumple las condiciones estrictas de una discusión "ideal" y "no impuesta" entre personas libres (Habermas, 1983; Höffe, 1985), los referenda constituyen la forma más práctica y mejor institucionalizada de interacción entre los ciudadanos (Frey y Kirchgässner, 1992).

A menudo la idea del referéndum es rechazada, especialmente por los intelectuales,¹⁰ porque se cree que los ciudadanos carecen de la inteligencia y de la educación suficientes como para tomar una decisión razonable acerca de los asuntos políticos; los que así piensan están de acuerdo en que esa tarea corresponde a una élite. En lo que respecta a Suiza, un experto en ciencias políticas expresa la opinión, generalizada entre los científicos sociales, de que la democracia fundada en el referéndum "reduce la eficiencia de la acción de gobierno y la capacidad de innovar" (Hertig, 1984, pp. 254-255; la traducción me pertenece). Si se consideran las preferencias individuales como la base normativa

⁹ Esto no ocurre cuando se presentan un gran número de propuestas en un día determinado, como ocurre en California. En Suiza, en el nivel federal, hay por lo general dos o tres temas a la vez.

¹⁰ Esta animosidad es análoga a la que los intelectuales sienten por el mercado, analizada por Stigler (1984).

para la evaluación, esta acusación es inaceptable, porque da por sentado que existe una "voluntad social" independiente, según la cual la "eficiencia" y la "innovación" del gobierno son buenas en sí mismas. Sin embargo, desde el punto de vista individualista, este tipo de actividad tecnocrática muy bien puede ser incompatible con las preferencias de los ciudadanos, y en ese caso la "eficiencia" y la "innovación" son más perjudiciales que beneficiosas. Por supuesto, hay lugar para una élite aun en una democracia directa, sobre todo para ultimar los detalles y evaluar las consecuencias de los diversos asuntos políticos en curso.

V. Conclusiones

En este trabajo intentamos demostrar que la comparación entre la eficiencia del mercado y la ineficiencia de la política prácticamente carece de importancia. Lo que interesa es el grado de *competencia* existente en ambos mercados, el económico y el político. En el plano constitucional, es importante asegurar que ambas áreas estén abiertas a la entrada y a la actividad de factores productivos, así como de ideas. En la esfera política, las instituciones del *federalismo* —especialmente en forma de unidades gubernamentales múltiples, funcionales y superpuestas— y de la *democracia directa* hacen posible a los ciudadanos expresar sus preferencias y romper la coalición de los políticos contra los votantes. La iniciativa popular, sobre todo, introduce asuntos que en una democracia representativa tienden a ser suprimidos por el monopolio que ejercen los políticos sobre el orden de prioridades en el tratamiento de los asuntos.

Las democracias modernas rara vez recurren al referéndum; el liderazgo de Suiza al respecto¹¹ es indiscutible, y la experiencia del país en esta modalidad ha sido buena.¹² En la Europa orien-

¹¹ De los aproximadamente 500 referenda realizados a nivel nacional entre los años 1973 y 1978, 300 (60%) corresponden a Suiza. El segundo de los países en los cuales su uso es intensivo es Australia, con 40 referenda (8%). (Butler y Ranney, 1978.)

¹² En la mayoría de los *rankings* del ingreso nacional per cápita o de indicadores sociales (véase, e.g., "Review of Economics and Statistics", 1991 o 1992) Suiza ocupa el primer lugar.

tal, cuyas constituciones deben ser forjadas nuevamente y cuyas estructuras político-económicas aún no están consolidadas (véase Olson, 1982), el federalismo y los referenda deben considerarse como medios para fortalecer la competencia política, pero se ha hecho muy poco al respecto. La situación de las antiguas democracias europeas no es mucho mejor. Como hemos visto, la constitución vigente en la Comunidad Europea tiene poco contenido federal, y ni siquiera se ha tomado en consideración la adopción de la democracia directa mediante los referenda y las iniciativas. La futura constitución europea, sobre la que se está trabajando, tiene como fundamento la “democratización” mediante el fortalecimiento del parlamento y la corte suprema. De acuerdo con nuestro análisis, estas instituciones políticas no son adecuadas para hacer posible que los ciudadanos expresen sus preferencias, e incluso pueden contribuir aun más a reforzar la coalición de los políticos contra los votantes. Indudablemente, los que proponen el federalismo y los referenda para promover la eficiencia (en el sentido económico) tendrán que librar una batalla muy ardua.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto A. (1988), "Macroeconomics and Politics". En: Stanley Fischer (comp.), *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, Cambridge, Mass., pp. 11-55.
- Arnim, von, Hans H. (1988), *Macht macht erfinderisch. Der Diätenfall: ein politisches Lehrstück*, Edition Interfrom, Zürich.
- Arrow, Kenneth J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, New York.
- Aubert, Jean-François (1974), *Petit histoire constitutionnelle de la Suisse*, Francke, Berna.
- Barry, Norman P. (1988), "The Invisible Hand in Economics and Politics", *Hobart Paper*, 111. Institute of Economic Affairs, Londres.
- Becker, Gary S. (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago University Press, Chicago.
- (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98 (agosto): 371-400.
- (1985), "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, 28: 329-347.
- Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Blankart, Charles B. (1992), "A Public Choice View of Swiss Liberty", trabajo preparado por el Liberty Fund Colloquium acerca de "The Swiss Experience with Federal Liberty", en Brunnen, Suiza, 27-29 de marzo de 1992.
- Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M. (1980), *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Breton, Albert y Wintrobe, Ronald (1986), "The Bureaucracy of Murder Revisited", *Journal of Political Economy*, 94 (5): 905-926.
- Butler, David y Ranney, Austin (1978), *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute, Washington.
- Cassella, Alessandra y Frey, Bruno S. (1992), "Federalism and the Theory of Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions". *European Economic Review*, 36 (abril): 639-646.
- Coase, Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3 (octubre): 1-45.
- Condorcet, marqués de (1795), *Esquisse d'un tableau historique du progrès de l'esprit humain*, Diannaere, París.
- Demsetz, Harold (1989), *Efficiency, Competition and Policy*, Blackwell, Oxford.
- Denzau, Arthur T. (1985), "Constitutional Change and Agenda Control", *Public Choice*, 47:183-217.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York. Publicada en alemán con el título *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Mohr (Siebeck), Tübingen, 1968.
- Eggertsson, Thrainn (1990), *Economic Behaviour and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster, Jon (comp.) (1986), *The Multiple Self*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fiorina, Morris P. y Plott, Charles R. (1978), "Committee Decisions under Majority Rule: an Experimental Study", *American Political Science Review*, 72 (junio): 575-598.
- Frey,¹³ Bruno S. (1983), *Democratic Economic Policy*, Blackwell, Oxford.
- (1984), *International Political Economics*, Blackwell, Oxford.

¹³ Profesor Bruno S. Frey, Institute for Economic Empirical Research, University of Zürich, Kleinstr. 15. CH-8008 Zürich.

- y Eichenberger, Reiner (1989), "Should Social Scientists Care about Choice Anomalies?", *Rationality and Society*, 1 (julio): 101-22.
- y Eichenberger, Reiner (1992), "Economics and Economists: A European Perspective". *American Economic Review*, 82 (mayo): en prensa.
- y Kirchgässner, Gebhard (1992), "Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen". Disertación con debate, Institute for Empirical Economic Research, University of Zürich, febrero de 1992.
- Habermas, Jürgen (1983), "Diskursethik - Notizen zu einem Begründungsprozess". En: Jürgen Habermas (comp.), *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Suhrkamp, Frankfurt, pp. 53-125.
- Hertig, Hans Peter (1984), "Volksabstimmungen". En: Klöti, Ulrich (comp.), *Handbuch des Politischen Systems der Schweiz*, vol. 2, Haupt, Berna, pp. 247-277.
- Hirschmann, Albert O. (1982), *Shifting Involvements. Private Interests and Public Action*, Martin Robinson, Oxford.
- Höffe, O. (1985), *Strategien der Humanität: Zur Ethik öffentlicher Entscheidungen*, Suhrkamp, Frankfurt.
- Kalt, J. H. y Zupan, M. A. (1984), "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics", *American Economic Review*, 74 (junio): 279-300.
- Kau, J. B. y Rubin, P. N. (1979), "Self-Interest, Ideology and Logrolling in Congressional Voting", *Journal of Law and Economics*, 22 (octubre): 365-384.
- Kirchgässner, Gebhard (1991), *Homo Oeconomicus. Das Ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Kolm, Serge-Christoph (1988), "Economics in Europe and in the U.S.", *European Economic Review*, 1988, pp. 32, 207-212.
- Leijonhufvud, Axel (1973), "Live Among the Econ.", *Western Economic Journal*, 11 (septiembre): 327-337.
- Magee, Stephen P., Brock, William A. y Young, Leslie (1989), *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory. Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Maital, Schlomo (1986), "Prometheus Rebound: On Welfare-Improving Constraints". *Eastern Economic Journal*, 12 (julio-septiembre): 337-343.
- McKelvey, Richard D. (1976), "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory*, 12 (junio), 472-482.
- Monroe, Kristen Renwick (comp.) (1991), *The Economic Approach to Politics. A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*, Harper, New York.
- Mueller, Dennis C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 2da. ed.
- Nordhaus, William D. (1989), "Alternative Approaches to the Political Business Cycle". *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 1-68.
- Oates, Wallace E. (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, D. C. Heath, Lexington, Mass.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.
- Palda, Filip (1992), "Can Repressive Regimes be Moderated Through Foreign Aid?", *Public Choice*, en prensa.
- Pommerehne, Werner W. (1978), "Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities", *Journal of Public Economics*, 9 (abril): 225-280.
- (1990), "The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis", *European Economic Review*, 34 (mayo): 458-469.

- y Lafay, Jean-Dominique (1983), “Ökonometrische Untersuchungen von Wahlkampfaußgaben: Ein Überblick”. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 43: 20-58.
- Rougement, Denis de (1965), *La Suisse: Ou L'Histoire d'un Peuple Heureux*, Hachette, París.
- Schelling, Thomas C. (1980), “The Intimate Contest for Self-Command”, *Public Interest*, 60 (verano): 94-118.
- Schneider, Friedrich y Frey, Bruno S. (1988), “Politico-Economic Models of Macroeconomic Policy: A Review of the Empirical Evidence”. En: Willett, Thomas D. (comp.), *The Political Economy of Money, Inflation and Unemployment*, Duke University Press, Durham y Londres, pp. 240-275.
- Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy* (1976, 5ª ed.), Allen & Unwin, Londres.
- Sen, Amartya K. (1979), “Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory”. En: Hahn, Frank y Hollis, Martin (comps.), *Philosophy and Economic Theory*, Oxford University Press, Oxford, pp. 87-109. Reimpreso en Sen, Amartya K. (1982), *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell, Oxford, pp. 84-107.
- Shepsle, Kenneth A. y Weingast, Barry R. (1981), “Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice”, *Public Choice*, 37, 503-19.
- Stigler, George J. (1972), “Economic Competition and Political Competition”, *Public Choice*, 13 (otoño): 91-106.
- (1984), *The Intellectual and the Marketplace*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- y Becker, Gary S. (1977), “The Gustibus Non Est Disputandum”. *American Economic Review*, 67 (marzo): 76-90.
- Tiebout, Charles M. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, 64 (octubre): 416-24.
- Tullock, Gordon (1981), “Why So Much Stability”, *Public Choice*, 37: 189-205.
- (1987), *Autocracy*, Kluwer, Dordrecht.
- Wintrobe, Ronald (1987), “The Market for Corporate Control and the Market for Political Control”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3 (otoño): 435-448.
- (1990), “The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorship”, *American Political Science Review*, 84 (3): 849-72.
- Wittman, Donald (1989), “Why Democracies Produce Efficient Results”. *Journal of Political Economy*, 97 (diciembre): 1395-1424.

✱