



ELECTORES, POLÍTICOS Y BURÓCRATAS: DIFICULTADES CARACTERÍSTICAS EN EL JUEGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

*Jonathan Molinet**

Quizá no exista otro objeto de investigación que afecte de tal modo la vida individual y, al mismo tiempo, resulte tan elusivo para la teoría y tan propenso a la paradoja cuando se busca modificar la forma en que actúa, como los gobiernos actuales. Desde las variaciones de la oferta monetaria para aumentar el nivel de empleo o para reducir la inflación, hasta la prohibición o autorización para escuchar algún cantante, los gobiernos ponen en práctica cursos de acción, es decir modifican las condiciones de vida. Con o sin asentimiento individual y no siempre en la letra de la ley, unas veces cambian la conducta de cada uno, y otras el ambiente donde muchos o todos toman decisiones para

¹ Este ejercicio, mejor dicho estas notas de trabajo forman parte de una investigación en curso que se efectúa en el Departamento Académico de Ciencias Sociales (ITAM) y en la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos (FLACSO). Es grato reconocer a ambas instituciones el apoyo que han proporcionado. Como es bien sabido, las investigaciones avanzan según su propio paso a través de relaciones personales: pistas, fotocopias, fichas, lecturas de borradores, conversaciones, por las cuales estoy endeudado más allá de estas páginas con mis colegas Federico Estévez, Juan Molinar, Rodolfo Vergara y Arturo Sánchez.

* Profesor-investigador de la Sede Académica de México, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México, y del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM.

ir, mejor o peor, de un día al otro, ya antes de que nazcan y aun después de morir. ¿Cómo consiguen semejantes resultados?

Objeto elusivo y paradójico, sí, enigmático también, pero no impersonal: burócratas, políticos y electores se afanan, como en un juego, para que esos cursos de acción sigan una u otra dirección. Al hacerlo enfrentan, con algún éxito, dificultades para conseguir acuerdos, para repartir pérdidas y ganancias. La actividad de estos protagonistas de carne y hueso hace pensar que los gobiernos poseen recursos propios que les permiten afectar la vida individual y colectiva. De hecho, puede observarse cómo la actividad de estos protagonistas y la existencia de esos recursos implica disponibilidad gubernamental de instrumentos y la posibilidad, para los protagonistas, de efectuar intercambios directos con los gobiernos.

El ejercicio que sigue se propone reiterar la pregunta ¿cómo llegan los gobiernos a hacer lo que hacen? en términos de un enfoque teórico que, según la expresión de Chr. C. Hood (1990: 17), considera a los gobiernos como *cajas de herramientas* que, en virtud de su disposición sobre recursos propios —autoridad, información, organización y dinero— es capaz de afectar al resto de la sociedad. Con otras palabras, el empleo de estas herramientas da lugar a políticas públicas. Formular, adoptar y poner en práctica tales políticas requiere que los electores, los políticos y los burócratas resuelvan, en el curso de un juego, dificultades características relativas, por un lado, a procedimientos de supervisión y administración y, por otro, a reglas y mecanismos institucionales de coordinación.

Mediante una multiplicidad de políticas públicas, los gobiernos afectan la forma en que las personas individual y colectivamente tratan bien que mal de resolver sus vidas. Las políticas públicas son acciones colectivas específicas que utilizan los instrumentos del gobierno para variar la distribución del bienestar entre grupos de electores. La negociación, el regateo, la supervisión y el monitoreo caracterizan, casi siempre, las decisiones asociadas. No existe siquiera garantía de que la decisión será tomada, no existen reglas específicas ni límites de tiempo. En consecuencia, los electores y los políticos tienen que resolver el problema de asegurar que sus respectivos agentes —los políticos

mismos y los burócratas— hagan su trabajo al igual que el problema de hacer operar las instituciones visibles e invisibles a través de las cuales se materializan las políticas públicas.

A fin de cuentas, la adopción, puesta en práctica, evaluación, terminación o sustitución de una política son decisiones colectivizadas, actos de gobierno que cobran sustancia a través del sistema de relaciones sociales. La definición y operación de las políticas públicas es el resultado de un juego que juegan los electores, los políticos y los burócratas. Cada uno trata de ganar de acuerdo con sus intereses propios. Los gobiernos llegan a hacer lo que hacen, políticas públicas, según los resultados de este juego. A lo largo de la partida, los electores tratan de controlar a los políticos y éstos a los burócratas.

I

Los gobiernos, en efecto, pueden hacer intercambios específicos y producir efectos distintivos en el resto de la sociedad porque disponen de recursos e instrumentos propios. Realización de intercambios y producción de efectos que resultan de la interacción de tres protagonistas individuales o colectivos: los políticos, los burócratas y los electores. Las políticas públicas consisten en cursos de acción específicos cuyo propósito depende de la cooperación y del enfrentamiento entre protagonistas que tratan consistentemente de llevar a cabo, dentro de una o varias restricciones relevantes, sus propios objetivos. ¿Qué dificultades resultan? ¿Cómo las enfrentan?

En el momento de actuar, es decir en el momento de evaluar oportunidades y amenazas para escoger una manera razonablemente prometedoras de luchar por sus intereses, cada uno de estos protagonistas mira hacia el futuro y echa mano de toda la información disponible que considera pertinente, dadas las capacidades de cálculo y los costos de la información. Las políticas públicas, por tanto, implican utilizar recursos e instrumentos gubernamentales a través de la interacción más o menos conflictiva de protagonistas racionales. ¿Cómo actúan? ¿Cuál es el resultado?

En este ejercicio, el *juego de las políticas públicas (JPP)*, es un modelo para investigar cómo los gobiernos llegan a seguir

algún curso de acción, en términos del conflicto y de la cooperación de los mencionados protagonistas que, desde luego, actúan de acuerdo con los supuestos de comportamiento aludidos. Permite, además, aislar y estudiar por sí mismas algunas de las dificultades que los protagonistas en cuestión han de resolver a fin de alcanzar de la mejor manera posible sus objetivos. ¿Cómo formular las dificultades de tal modo que permitan caracterizar en general la actividad de los protagonistas del *JPP* al igual que sus resultados? A lo largo del ejercicio resultará plausible formular las dificultades sobre la base de un par de relaciones que conviene establecer de manera preliminar: los políticos que interactúan con los burócratas y con los electores, además de las relaciones que los protagonistas establecen entre sí dentro de las instituciones.

II

Primero, para que una política pública (*PP*) cobre existencia es preciso que, al menos en el límite, los electores y los políticos, al igual que éstos y los burócratas consigan aproximar razonablemente sus objetivos y, por tanto, hacer coincidir sus acciones para modificar o preservar un *estado del mundo*.² Segundo, es preciso también que los protagonistas sean capaces de conseguir que las instituciones operen en una dirección particular de tal forma que la acción colectiva inherente a cualquier *PP* se oriente de conformidad con los objetivos de los protagonistas involucrados. En ambos casos se hablará de dificultades características que es preciso superar a fin de alcanzar una *PP*.

Para comenzar, es evidente en arreglos constitucionales que siguen algún tipo de regla de mayoría para seleccionar representantes políticos, que los electores, individualmente u organizados de acuerdo con sus intereses, los consideran como sus repre-

² La expresión técnica *estado del mundo* significa "una descripción [del mundo] que es completa para todos los propósitos relevantes" implica que "no tenemos una descripción del mundo que creamos enteramente verdadera. Consideramos, en cambio, que el mundo está en uno u otro de un rango de estados" probables (véase K. J. Arrow, 1: 33-34). Se tratará adelante, en distintos contextos, la importancia que tiene este concepto para pensar en el *JPP*.

sentantes y, llegado el caso, exigen cuentas en términos del cumplimiento o incumplimiento de sus propias expectativas. A su vez, los políticos estiman que los burócratas del tipo servicio civil son profesionales contratados para desempeñar trabajos calificados, necesarios para definir y poner en práctica *PP* que, por su parte, responderán a los intereses de los políticos y, eventualmente, a los intereses de los electores. De acuerdo con estas expectativas, los políticos exigen responsabilidades a ese personal.

Existe un importante rasgo común en ambas interacciones, electores frente a políticos y políticos frente a burócratas, ni los electores ni los políticos tienen información suficiente acerca de las acciones que emprenderán respectivamente representantes y empleados, debido a que la delegación de facultades ocurre, digamos ahora, para que las medidas se tomen más adelante y los resultados esperados ocurran aún más adelante. Debido también a que los beneficios de las acciones son distintos para cada una de las partes. El punto es que las expectativas de votantes y políticos dependen de las acciones de otros y que ellas pueden no ocurrir al ser remplazadas por acciones indeseables (véase Grosman y Hart, 1983, 14; Ross, 1973, 32 y Stiglitz, 1987, 39).

Sea cual sea la *PP* que un gobierno llega a poner en práctica, los protagonistas tienen que afrontar esta dificultad a través de esquemas de incentivos, mecanismos de supervisión y procedimientos de derecho administrativo, sin que exista garantía de solución, porque la coincidencia de intereses entre los protagonistas resulta por entero contingente, es uno de los posibles resultados de un juego que se distingue por la multiplicidad de comportamientos *estratégicos* (*cfr.* Bendor, 1988, 5; Holmstrom, 1982, 16 y Moe, 1984, 27). Es una dificultad característica del *JPP* porque no existe *PP* alguna si no se resuelve la dificultad resultante de esta relación.

Por otra parte, la segunda relación pertenece a un nivel de abstracción diferente, mucho más general. Las *PP* implican directa o indirectamente desplazar bienes o servicios entre jugadores mediante intercambios que no necesariamente habrían ocurrido dentro del mercado, aunque pueden afectar su operación. Existen, además, *PP* que buscan resolver problemas públicos mediante un uso tal de los instrumentos gubernamentales que un *estado*

del mundo sea modificado como consecuencia de acciones guiadas por criterios de mercado.

De otra manera, desplazar bienes o servicios sin pasar directamente por el mero automatismo del mercado o bien emplear instrumentos gubernamentales para conseguir intercambios de mercado, equivale a sostener que en sí y por sí el sistema de precios no asegura todos los resultados que los jugadores consideran deseables. Con mayor precisión, oportunistas o no, los jugadores del *JPP* tienen que actuar a través de las instituciones, coordinar alguna clase de acción colectiva para conseguir sus objetivos.

Al reflexionar sobre estos hechos salta a la vista que los jugadores del *JPP*, si han de conseguir sus objetivos –pasen o no por el mercado–, tienen que efectuar negociaciones, elaborar contratos, establecer procedimientos para componer distintos conflictos, formular y poner en práctica procedimientos de inspección (véase Coase, 1992, 8 y Williamson, 43). Ciertamente la utilización de instrumentos gubernamentales depende de las condiciones institucionales para acceder a los recursos correspondientes y, además, este acceso conlleva una multiplicidad de actividades que los jugadores tienen que realizar para conseguir que las instituciones respectivas operen en una dirección consistente con sus intereses.

Si se admite que se trata de hechos, entonces resulta claro que las instituciones son decisivas y nunca operan automáticamente. Ya que es obvio que las *PP* y las instituciones se sostienen mutuamente, puede admitirse por hipótesis que la existencia de instituciones debe permitir la búsqueda de soluciones para problemas que los individuos no pueden resolver por sí mismos. Además, el hecho manifiesto de que las *PP* no sólo respondan a cuestiones *rebeldes*, casi por definición, sino que también como *soluciones* sean tan propensas a la paradoja, es un hecho en cuyos términos puede admitirse que la existencia de instituciones no implica que los problemas aludidos tengan una solución única asegurada. Que las instituciones no operen automáticamente es una manera de decir que los problemas para cuya posible solución existen carecen de solución óptima. También es una manera de decir que las *PP*, vista su conexión necesaria con

las instituciones y su condición de soluciones probabilísticas, requieren que los protagonistas del *JPP* enfrenten la dificultad de hacer operar las instituciones.

Surge, pues, la segunda *dificultad característica* a partir de la relación que los protagonistas establecen entre sí dentro de las instituciones. Ciertamente las instituciones en general, como organizaciones, existen para conseguir los beneficios que derivan de la mayor productividad que cabe esperar de las acciones conjuntas, pero es necesario coordinar flujos de información de tal manera que el curso de acción emprendido efectivamente permita obtener tales beneficios. Es obvio que tampoco en este caso existe ninguna solución determinística. En la dificultad anterior se puede apreciar con mayor nitidez que las *PP* están atravesadas por la incertidumbre. Sin embargo, una *PP* es inconcebible al margen de las instituciones, casi no hay que agregar que la intensidad y peculiaridades de una *PP* cambian de una arena a otra.

Salta a la vista, además, que la dificultad anterior puede verse como un caso particular de la segunda. En efecto, la determinación de procedimientos de monitoreo y, más ampliamente, de derecho administrativo se encuentran de lleno en el ámbito institucional. Por razones enteramente heurísticas se mantendrán separadas para los propósitos de este ejercicio. En breve, el *JPP* tiene lugar dentro de instituciones y, por tanto, enfrenta como *dificultad característica* los problemas asociados a la operación de las instituciones como tales.

Este ejercicio consiste en examinar ambas dificultades características³ –resolver en particular los problemas de monitoreo y

³ Ciertamente ambas dificultades no son las únicas que se enfrentan a lo largo del *JPP* si se quiere considerar en su conjunto el *ciclo de la política pública* desde el debate sobre un *asunto público* hasta la puesta en práctica de una política pública, su evaluación *ex post* y eventual terminación o sustitución. A todo lo largo de este ciclo es posible identificar dificultades particulares, dificultades de factibilidad y de evaluación, por ejemplo. Sin embargo, estas dificultades particulares serán dejadas de lado puesto que pertenecen al análisis de políticas públicas propiamente dicho, al análisis particular de un asunto público, de un punto de la agenda del gobierno, de un problema de política, etcétera, en términos de la demanda de un cliente específico que necesita contestar preguntas del tipo *¿se puede hacer?*, *¿qué se puede hacer?*, y cuyo sentido está dado porque los protagonistas, en el curso del *JPP* eventualmente llegan a estar interesados en determinar cursos de acción factibles, es decir que cumplan con las restricciones operantes en un momento dado (*cf.* Majone, 22: 261 y 263; 23 –hay versión en español– y 24).

administración y, en general, hacer operar las instituciones— como problemas que necesariamente tienen que resolver mal que bien los protagonistas del *JPP*. Se hará hincapié en el caso particular de los políticos frente a los burócratas, debido a su obvio interés empírico y a su relativa sencillez en comparación con el vínculo entre políticos y electores, aunque este vínculo constituye un telón de fondo importante en contextos institucionales donde los políticos se autodefinen como representantes de los electores.

III

Conviene ahora delinear mejor las actividades de los protagonistas y los requisitos que tienen que cumplir para lidiar con las dificultades características que se acaban de identificar. Para investigar las *PP* conviene inicialmente interpretar a los protagonistas y a las dificultades que enfrentan dentro del marco conceptual de la teoría de juegos.⁴ Como resultado se tendrán jugadores en busca de estrategias exitosas dadas las respectivas estrategias de los restantes jugadores que, desde luego, también juegan para ganar, para imponer sus objetivos a los cursos de acción gubernamentales.

A su vez, en el *JPP* cabe analizar los intereses de los protagonistas o jugadores como pagos o recompensas, y las acciones como jugadas o movidas que cada jugador selecciona dentro de una estrategia que considera ganadora.⁵ Además, ya que el *JPP* se

⁴ Un juego como *JPP* es, por supuesto, un objeto matemático. Aunque sus propiedades intrínsecas no serán tratadas ahora, sí se conservarán las ventajas analíticas que derivan de utilizarlo como una suerte de lógica general en la ciencia política. Se seguirán aquí, en términos muy generales, algunos conceptos muy básicos cuyas formulaciones estrictas, implicaciones y supuestos se pueden encontrar, por ejemplo en Aumann (1989, 2) y en Binmore y Dasgupta (1986, 7). Para una visión de conjunto no técnica *cfr.* Johansen (1979, 18).

⁵ Un jugador sigue un curso de acción o una estrategia en la medida en que la considera ganadora de acuerdo con sus propios intereses y sus creencias. No implica que resulte efectivamente ganadora. La teoría de juegos no proporciona un algoritmo para ganar en la ruleta. Sencillamente supone que un jugador cualquiera considera como ganadora una estrategia dadas las reglas del juego y las expectativas acerca de las recompensas esperadas y acerca de las jugadas que realizarán los restantes jugadores. En general las estrategias como sucesiones de jugadas o movidas están asociadas a unas

efectúa repetidamente en el interior de instituciones, hay que interpretar éstas como conjuntos de reglas que determinan las estrategias y los objetivos aceptables.

En fin, generalmente el *resultado* propio del juego es una *PP*. Ésta es concebida como un curso de acción gubernamental consistente en una serie de decisiones relativas al empleo, no empleo o remplazo de un instrumento, o de una combinación de instrumentos para cambiar o conservar un *estado del mundo*. Desde el punto de vista del *JPP*, una *PP* resulta de la búsqueda racional del interés propio entre jugadores que actúan conjuntamente. En cuanto *resultado* del *JPP*, una *PP* resulta estrictamente una configuración de pérdidas y ganancias.

Inevitablemente las decisiones relativas al uso de instrumentos gubernamentales siempre están acompañadas de una distribución de pérdidas y ganancias. Como se verá en el séptimo apartado del ejercicio, las pérdidas y ganancias corresponden al carácter específicamente político del *JPP*. La decisión de cambiar o conservar es impuesta por la actividad política de los jugadores que consideran insatisfactorio o satisfactorio un *estado del mundo*, según si obstaculiza o facilita poner en práctica las estrategias que consideran apropiadas para obtener los mejores pagos posibles.

Si uno investiga las decisiones que llevan a escoger y a poner en práctica un curso de acción factible, el *JPP* constituye un marco de referencia teóricamente ventajoso desde dos puntos de vista. Por un lado, el concepto de *JPP* hace posible examinar la dimensión polémica, el contenido irreductiblemente conflictivo y arriesgado de toda *PP*. Por otro, el *JPP* —al igual que cualquier otro juego similar— implica un concepto particular de solución o equilibrio que permite pensar los resultados de los conflictos bajo la forma de arreglos institucionales que eventualmente en-

probabilidades que reflejan las creencias de los jugadores acerca de los *estados del mundo*. Por supuesto, las reglas conforme a las cuales se define una estrategia por sí mismas pueden llegar a ser materia de conflicto. Por lo demás, como se verá en la séptima parte del ejercicio, Riker (30) sostiene persuasivamente que la extensión de los métodos microeconómicos que implican elección racional no conduce necesariamente a ningún determinismo.

vuelven algún remedio para las dificultades características citadas. Habrá que volver sobre este segundo aspecto.

En estas condiciones, el *JPP* conduce a una investigación positiva y rigurosa de la formulación, adopción, evaluación, mantenimiento o remplazo de las *PP*. Una breve reflexión sobre cada una de estas posibilidades basta para darse cuenta de que en todas ellas hay conflicto y actividad conjunta de jugadores racionales, esto es se trata de *juegos* que determinan los *resultados* particulares. En resumen, el modelo aquí esbozado conduce rigurosamente a una *conjetura* interesante en materia de *PP*. Desde el punto de vista teórico, la utilización de los instrumentos del gobierno depende de la capacidad de los jugadores del *JPP* para resolver las dificultades características del juego. A partir de ella se podrán iluminar la naturaleza, condiciones y consecuencias de las *PP*, las acciones a través de las cuales los gobiernos llegan a hacer lo que hacen.

IV

En la perspectiva que abre la conjetura propuesta, toca precisar más las dificultades características a fin de aproximar las condiciones de funcionamiento de la *caja de herramientas* gubernamental desde el punto de vista del *JPP*. Por una parte, las cuestiones de control y supervisión entre jugadores asociadas a las diferencias de información entre representantes y representados. Vale decir ¿cómo y hasta dónde es posible actuar para que los responsables de formular y poner en práctica *PP* cumplan los objetivos de los políticos y de los votantes? Por otra parte, el esfuerzo de hacer operar las instituciones como costos de transacción y funcionamiento organizacional en general. De otro modo ¿a qué costo específico y en qué medida se pueden obtener los beneficios de la acción colectiva?

Para comenzar con la primera dificultad característica. En el *JPP* hay jugadores que actúan en nombre de otro jugador, se presentan como agentes o mandatarios de los intereses de otros.⁶

⁶ Actuar en nombre de —en el contexto del *JPP*— es una forma especial de la clase de relación que surge cuando una persona efectúa un acto en nombre o representación de otra. Se considera, por ejemplo, que un contrato firmado por la primera persona,

Es decir, los profesionales de la competencia por tomar decisiones colectivizables, los políticos, actúan como agentes de los electores; a su vez, los profesionales de la administración pública, los burócratas, participan en *JPP* como agentes de los políticos.

Es posible definir una relación de interacción social (*RMM*) que se establece cuando una persona física o moral, llamada agente o mandatario, efectúa un acto o una clase de actos en nombre de otra persona también física o moral, denominada otorgante o mandante.⁷ Actuar *en nombre de* conlleva, entre otras, dos dificultades específicas. En general, la información disponible para el agente, acerca de sus propias preferencias y acerca de las particularidades intrínsecas del asunto es distinta, mayor o mejor que la de quien le otorga el poder. Esta *asimetría de información* suscita, en particular, una seria dificultad de

mandatario o agente, en nombre de la segunda, otorgante o mandante, es vinculante para la segunda persona como si ella misma lo hubiera firmado, siempre que las obligaciones y derechos establecidos estén dentro del rango de autoridad otorgado al agente. Desde luego, se supone que este último actuará con la capacidad y conocimientos generalmente atribuidos a personas que efectúan actos similares; igualmente se supone que el mandatario actuará con el cuidado razonable y la mayor fidelidad. Como es obvio, la relación presenta particularidades en cada una de sus distintas clases. Esta relación, en general, es una forma de interacción social cuyos efectos resultan de la imposibilidad de asegurar el cumplimiento de los supuestos mencionados en último término y de la presencia de componentes aleatorios. (Véase Stiglitz, 1987, 39: 966) la nota de J. E. C. Munro y S. A. Ross [32: 134-5]). En la siguiente parte de este ejercicio se discutirán algunos aspectos importantes de la relación para el caso particular de los políticos, como mandantes u otorgantes, y los burócratas, como mandatarios o agentes, encargados de las políticas públicas en nombre de los primeros. (Véase Bergman y Lane, 1990, 7: 339-340).

⁷ La relación mandante-mandatario (*RMM*) suscita una multiplicidad de problemas importantes en teoría económica y en ciencia política. De hecho, el *JPP* tiene que ver con ambas disciplinas y con ambos dominios empíricos, porque el problema ¿cómo llegan los gobiernos a hacer lo que hacen?, se encuentra en la intersección de esas disciplinas y de esos dominios empíricos, pero la atención se dirigirá a la lucha política y al saber para el cual esa lucha es su objeto. La forma general de la relación actuar *en nombre de* para el caso de los políticos con los electores no será examinada de por sí. Ella es bien conocida en la tradición contractualista relativa a la autoridad y a la obediencia políticas. Conviene tener en mente que esta tradición no parece considerar explícitamente la eventual subespecificación del contrato social, aunque desde sus raíces medievales siempre ha subrayado el carácter condicionado de la obediencia y de la autoridad políticas. Con independencia de algunas conocidas observaciones kantianas, resulta obvio que los distintos fines empíricos se organizan de diferentes formas y, por tanto, el condicionamiento aludido adquiere formas particulares que los políticos siempre tienen en cuenta.

control del otorgante sobre las acciones del agente. La dificultad es seria porque el bienestar de los mandantes depende de lo que hagan los mandatarios.

En la literatura que se examinará sumariamente en el siguiente apartado, esta dificultad particular se conoce como *problema del mandante y del mandatario o agente (PMM)*. ¿Habrà alguna estructura de incentivos suficiente para que el agente lleve al cabo los actos que mejoran el bienestar del mandante?, ¿habrà una estructura de supervisión y monitoreo suficiente para conseguir ese resultado?, o ¿valdrà mejor una estructura que mezcle incentivos y castigos? Puede apreciarse, entonces, que el funcionamiento de la *caja de herramientas* está marcado por la *RMM*, y requiere que los jugadores resuelvan estas preguntas: ¿para quién son las *PP*?, ¿de qué depende que las *PP* produzcan unos u otros efectos?

El *PMM* es una dificultad característica del *JPP*, que surge entre los políticos y los burócratas, entre aquéllos y los electores, y entre éstos y los burócratas. Las *PP* dependen significativamente de la *RMM* y, por tanto, enfrentan el *PMM*. En la medida en que las *PP* son diseñadas y puestas en práctica por burócratas que actúan según los requerimientos de los políticos, y en la medida en que éstas son encargadas a políticos que eventualmente responden a las demandas de los votantes, parece evidente, como fue sugerido antes, que el *PMM* es una dificultad característica del *JPP*. La *caja de herramientas* es manejada *en nombre de* por una jerarquía de burócratas que trabajan para los políticos. Por su lado, el sentido con que se maneja la *caja* es definido por los políticos *en nombre de* los electores.

La visión preliminar de la primera dificultad característica resultará más clara a partir de la segunda, cuyas peculiaridades serán consideradas en la sexta parte del ejercicio, porque la incluye rigurosamente. En la medida en que el *JPP* ocurre dentro de un marco institucional, toda *PP* incurrirá *a fortiori* en los costos específicos⁸ asociados a las operaciones institucionales requeridas para maximizar sus pagos o minimizar sus pérdidas.

⁸ No es difícil entender que, en general, el concepto costo permite pensar un hecho: es necesario efectuar un esfuerzo para conseguir cualquier objetivo. En la teoría económica y en la práctica contable existe una amplia gama conceptual para investigar y

Es momento de regresar a la dificultad característica de la *RMM* y el *PMM* asociado, no sólo para darles mayor nitidez, sino también para ver mejor el alcance de la segunda dificultad. La existencia de esa relación y el consecuente problema muestran cómo una insuficiencia o una condición de acceso al mercado, que él mismo no resuelve como tal, dan lugar a un imperativo de operación institucional. Las diferencias de información entre los jugadores requieren encontrar un jugador que actúe *en nombre de* y el mercado no asegura que esa actuación singular se realice en el sentido requerido. En consecuencia, es imperativo encontrar alguna forma de organizar esa actuación singular.

En una palabra, llegar al resultado del *JPP* implica un importante problema de coordinación. Cabe precisar más la índole de esta dificultad en términos del concepto *costo de transacción*.⁹ El punto es pensar los efectos para las *PP* de la noción familiar para todos de *trámite*: una *PP* requiere trámites, acuerdos, negociaciones y arreglos que, a su vez, implican contar con organizaciones en donde efectuarlos al menor costo posible. Hay que agregar que, quien dice *organización* dice necesariamente *administración y jerarquía*, y eventualmente alguna capacidad para hacer cumplir lo convenido. Como se verá más adelante, puesto que las

registrar distintos aspectos del esfuerzo requerido para obtener beneficios. Por ejemplo, costos fijos y variables asociados a una tecnología dada y a una cantidad de producto. Es posible, al igual que en el caso de los beneficios, determinar tasas de cambio cuando varía la cantidad, y efectuar sistemáticamente las comparaciones correspondientes, en una estructura dada del mercado, a fin de tomar decisiones específicas respecto a proyectos de inversión, niveles de producción, criterios de optimización, precios, etcétera. Sin embargo, el costo específico aludido arriba, como se verá enseguida, sólo tiene en común con estos costos que permite pensar un esfuerzo —hacer operar las instituciones públicas o privadas— y la posibilidad de comparación sistemática con beneficios. Los costos, pues, también incluyen los esfuerzos asociados al empleo de instituciones. Ellas incluyen el sistema de precios y el resto del marco institucional necesario para la operación de este sistema.

⁹ Se habrá reconocido, sin duda, la importante elaboración introducida por Coase (1992, 8: 715). Sin embargo, para la formulación precedente y para las observaciones inmediatamente siguientes véase también Arrow (1974, 1: 33ss.), Schenk (1988, 36: 51ss.) y Williamson (43: 388 y 44: 171-172). De hecho, los costos de transacción se encuentran en cualquier organización. En la cuarta parte, sobre la base de estas referencias, se podrá ver con mayor claridad la forma en que se articulan el problema de coordinación y el funcionamiento organizacional cuando se considera la utilización de instrumentos de gobierno como *PP*, único aspecto del fenómeno que se enfatiza aquí.

PP implican costos de transacción, requieren organización y, si es el caso, formas de organización distintas al sistema de precios o combinadas con él.

En resumen, sin olvidar que existen otras dificultades para jugar el *JPP*, lo que hacen los gobiernos —utilizar sus instrumentos, diseñar y poner en práctica *PP* bajo su autoridad y eventualmente sobre la base de sus demás recursos—, está condicionado por los mecanismos que establezcan los políticos y los burócratas para conseguir simultáneamente sus objetivos. Está condicionado, también, por las formas organizacionales que permitan mantener dentro de niveles tolerables los costos de transacción y correlativamente establecer procedimientos de coordinación razonablemente apropiados.

En pocas palabras, jugar al *JPP* consiste significativamente en resolver las dificultades características y, así, llegar al resultado, una *PP*. Si ahora se examinan por separado las dificultades características propuestas se encontrará, en líneas generales, cómo son resueltas por los jugadores, es decir cómo luchan para influir en la utilización de los instrumentos del gobierno. Se encontrará también que los gobiernos afectan al resto de la sociedad a través de *PP* y que éstas resultan de la forma en que los jugadores resuelven las dificultades características.

V

Examinar por separado la primera dificultad característica lleva a descubrir el peso que tienen sobre las *PP* los procedimientos administrativos y las reglas de control que los políticos suelen establecer cooperativamente con los burócratas. Pero antes, para investigar la *RMM* y el *PMM* que deriva de ella, en el caso de los jugadores mencionados, es evidente la exigencia de especificar, para cada uno de ellos, los supuestos de comportamiento establecidos al principio del ejercicio, porque bajo esa forma, en verdad tan general, son comunes a unos y otros.

Ambos jugadores persiguen de la mejor manera posible objetivos propios. ¿Son necesariamente iguales? Si actividades como la elaboración y puesta en práctica de las *PP* corresponden principalmente a los burócratas que actúan en nombre de los políti-

cos, entonces ¿coinciden, o pueden coincidir, sin más los objetivos que unos y otros persiguen racionalmente?, ¿cómo lograr suficiente coincidencia? Sobra decirlo: el punto no es responder exhaustivamente preguntas como éstas, ya que ellas sólo señalan una dirección.

Hay que explicitar, ante todo, un supuesto implícito en esta clase de ejercicios. Los políticos y los burócratas son individuos profesionales cuyas propias funciones de utilidad esperada, tomadas por separado, sólo coinciden aleatoriamente, de hecho pueden llegar a contraponerse. Este supuesto implica, probabilísticamente, que las preferencias de ambos pueden llegar si no a coincidir, al menos a no estorbarse y aun a cooperar para conseguir sus objetivos. Además, en materia de *PP*, este supuesto implica también que los políticos tienen que resolver el importante problema de vigilar el cumplimiento de las metas que persiguen cuando encargan *PP* a las distintas instancias burocráticas, y asimismo supervisar la conducta discrecional de los burócratas para minimizar la probabilidad de que éstos se limiten a perseguir sus propios objetivos alejándose de las metas de los políticos,¹⁰ y con ello, de las preferencias del electorado, en la justa medida en que éstas cuenten. ¿Cuáles son los intereses distintivos de los políticos cuando establecen una *RMM* con los burócratas?, ¿cómo resuelven el *PMM*?

Es razonable dividir las decisiones relativas a la disposición sobre los recursos y al uso de los instrumentos gubernamentales en dos clases inherentemente diversas. Por una parte, los políti-

¹⁰ Ciertamente estos objetivos, y sus relaciones con los objetivos de los burócratas, adquieren características e intensidades distintas según el arreglo constitucional (parlamentario o presidencial) prevaeciente, que rige los procedimientos para renovar a los responsables de las decisiones políticas de acuerdo con las particularidades del subsistema de partidos vigente. Por supuesto, este arreglo institucional abarca los alcances y rasgos específicos del derecho administrativo que establecen con mayor o menor precisión los nexos entre una burocracia y unos políticos. En los hechos, pues, hay mezclas de arreglos institucionales donde el predominio de uno u otro es una cuestión de investigación empírica. A tales mezclas corresponden importancias relativas diferentes de la conexión entre políticos y votantes y, por tanto, los políticos concederán un valor relativo distinto a una coalición con votantes o a una coalición con burócratas. En los límites del presente ejercicio, se trata de presentar el punto de vista más general posible.

cos con un cargo, facultados para elegir los objetivos, recursos e instrumentos que utilizarán los programas y políticas que también ellos escogen, así como para asignar responsabilidades de ejecución y supervisión. Ésas son, ante todo, *decisiones de disposición*. Por otra, los profesionales contratados para conseguir esos objetivos y utilizar los recursos e instrumentos autorizados. Primordialmente éstas son *decisiones de uso* que, en la práctica, se relacionan de maneras diversas de acuerdo con el marco institucional. En general, cabe suponer que las dependencias actúan como mandatarias o agentes de los políticos que toman decisiones de disposición y de las que, por tanto, dependen en materia de recursos públicos autorizados (*cfr.* McCubbins y Schwartz, 1984, 25: 167).

Ya que el asunto es cuáles son las preferencias de los políticos¹¹ como mandantes a la hora de encargar *PP*, es conveniente hacer un supuesto sobre los motivos que los mueven a encargar *PP*. Los políticos toman decisiones de disposición para obtener el mayor crédito posible por las mejoras netas de bienestar que consigan sus partidarios potenciales, cuyo apoyo es necesario para que el político permanezca en el cargo. Por tanto, siempre que sea posible, un político procurará evitar responsabilidad por los costos netos en que incurran sus partidarios potenciales. Si un político selecciona una *PP* es porque trata de maximizar el apoyo esperado de un grupo (*cfr.* McCubbins y Schwartz, *loc. cit.*, y Cox *et al.*, 1984, 9: 232).

Así, las decisiones de disposición obedecen a los motivos propios de estos jugadores y, al menos, tienden a especificar la cantidad de bienes públicos que se ofrecerán y la tecnología con que serán producidos. También responden a la forma en que los costos correspondientes serán cubiertos, es decir escogerán las características del sistema impuestos-transferencias que permitirá financiar las *PP*. Además, dentro de arreglos institucionales con división de poderes y representación individualizada de elec-

¹¹ El problema teórico de hacer supuestos sobre el comportamiento de los políticos es relativamente sencillo, porque con independencia del lugar que ocupen en la administración pública, en la división de poderes o en el avatar de la competencia política, buscan acceder a los puestos de decisión en materia de recursos e instrumentos de gobierno en representación de los electores.

tores agrupados en distritos electorales, los políticos están en posición de supervisar, a través de actividades del tipo gestoría, la actividad de sus mandatarios y eventualmente de influirlos junto con sus electores (véase Fiorina y Noll, 1978, 13: 241).

Hay que ver ahora las cosas desde el lado de los burócratas, mandatarios o agentes de los políticos. ¿Cuáles son sus intereses distintivos al establecer una *RMM* con los políticos?, ¿hasta dónde llega su discrecionalidad? En el caso de los profesionales de la administración pública, la jerarquía, la incertidumbre respecto a los efectos de los instrumentos para conseguir los objetivos de política, las eventuales preferencias programáticas de los burócratas acerca de los instrumentos y objetivos, las preferencias y expectativas en materia de sueldos y salarios, y el marco institucional donde se tiene que efectuar la necesaria comparación costo/beneficio de actuar colectivamente, suscitan algunas complicaciones cuya solución no es sencilla. Una visión apropiada de estas complicaciones requiere tomar en cuenta que ellas operan a través de los nexos formales e informales que se establecen entre los burócratas y los políticos respecto de asuntos públicos específicos según su intensidad y el tipo de entrenamiento profesional que sea necesario para afrontar los problemas de política en cuestión.¹²

Los supuestos motivacionales que se hagan, entonces, tendrán que atenerse a esos hechos. Se considerará como burócrata

¹² Las proposiciones más difundidas fueron elaboradas por A. Downs (1965, 10) y, sobre todo, por Niskanen (1968, 28). Permitieron, contra las hipótesis clásicas del tipo Hegel-Weber, abandonar un encuadre donde los burócratas aparecían simplistamente como carentes de intereses propios o al menos como incapaces de luchar consistentemente por ellos. En un lenguaje distinto, los profesionales de la administración pública parecían caracterizarse por la obediencia como la forma más débil del interés propio (cfr. Williamson, 44: 176). Además, aquellas proposiciones introdujeron un nuevo encuadre: los burócratas tienen intereses propios y son racionales, es posible construir una teoría económica de estos agentes y su comportamiento. Véase abajo la penúltima parte de este ejercicio para una breve discusión del punto. En consecuencia, hay que guardarse de una doble tentación: construir supuestos particulares *ad hoc* respecto a una u otra de esas complicaciones o supuestos generales relativos a la burocracia como si algo así existiera al margen de las complicaciones en cuestión. Respecto del encuadre adoptado en este ejercicio cfr. Bendor (1988, 5: 362 ss.), Dunleavy (1961, 11: 208 ss.), Fiorina y Noll (1978, 13: 240 ss.), Moe (1984, 27: 758 ss.) y Waud (1986, 41: 57, 59, 65). Cfr. además Hood (1990, 17) respecto al concepto *caja de herramientas* y al problema de su funcionamiento que en este ejercicio se considera como ámbito de las decisiones de uso.

al jugador del *JPP* cuyas acciones son decisiones de uso de los instrumentos gubernamentales dentro de una jerarquía tal que existen múltiples mandantes y múltiples mandatarios potenciales y capaces de competir entre ellos (*cfr.* Moe (1984, 27: 769) y Holmstrom, 1982, 16). La discrecionalidad de los burócratas, así, está condicionada por el peso específico que tienen las complicaciones aludidas dentro de la jerarquía y sus reglas de operación. Los intereses específicos del personal burocrático, a su vez, que determinan sus jugadas dentro de la *RMM* obedecen a su posición relativa dentro de la jerarquía y sus reglas de operación que definen el alcance de sus decisiones de uso al igual que la magnitud y forma de las recompensas que pueden recibir. Así, para conservar la generalidad, puede mantenerse formalmente el supuesto motivacional básico, los burócratas buscan maximizar su utilidad esperada, pero materialmente el contenido particular sólo puede especificarse de manera empírica.

Bajo el supuesto habitual de ajuste instantáneo y situados hacia la mitad del periodo, los jugadores que toman decisiones de uso pueden analizarse como oferentes cuyos insumos son instrumentos gubernamentales, y al decidir sus objetivos dependen de la posición que ocupan en la jerarquía y van desde la mera conservación del empleo o la reputación necesaria para ascender hasta la transformación de la oficina o dependencia (véase Dunleavy (1991, 11). Las decisiones de oferta obedecen a la demanda inmediata de los políticos, pero se trata de cantidades tangibles e intangibles que se entregan a las distintas clases de electores (véase Fiorina y Noll *loc. cit.*).

La interacción de estos jugadores –políticos y burócratas que nunca pierden de vista sus propias motivaciones– permite definir, diseñar, poner en práctica y evaluar *PP* mediante instrumentos gubernamentales. Para analizarla es conveniente concebir la existencia de un contrato de política que establece los derechos y obligaciones de ambas partes. Es un contrato peculiar. Los políticos ya han aprobado las partidas presupuestarias correspondientes a los sueldos y salarios de los burócratas, vigentes durante un periodo predeterminado, que presuponen las formas válidas de contratación tales que si el mandatario cumple las cláusulas obtendrá su propia utilidad esperada que cubre su

costo de oportunidad. En fin, respecto a los burócratas, se supone que poseen los conocimientos especializados para usar los instrumentos gubernamentales según los procedimientos administrativos debidos y de conformidad con las preferencias de los políticos.

Analíticamente es posible concebir esta relación¹³ como una *RMM*. La existencia del contrato implica que los objetivos de los políticos dependen de los actos de los burócratas, de las retribuciones que éstos reciban y del estado del mundo en materia político-económica. Si se supone que la aprobación de partidas presupuestarias está asociada con la aprobación de fines y medios de las *PP*, es decir las preferencias de los políticos y posiblemente las del electorado ya están establecidas, entonces la obtención de estas preferencias depende de las decisiones de uso, principalmente diseño y puesta en práctica, que tomarán administradores y profesionales contratados por el gobierno. ¿Es posible conocer esas decisiones y las acciones correspondientes?, ¿se puede esperar que las acciones serán realizadas de acuerdo con los fines y medios establecidos?

El alcance de estas preguntas que ponen de manifiesto el carácter de dificultad característica del *JPP* propio del *PMM*, puede medirse si se toma en cuenta que las *PP* afectan el bienestar del electorado. Así, las decisiones de uso son fundamentales, porque de ellas dependen las acciones que directamente hacen posible la oferta de bienes públicos y de algunos bienes privados, e indirectamente afectan otras decisiones de optimización de oferta y demanda a través de los encadenamientos de complementariedad y sustitución.

¹³ Estrictamente, la *RMM* entre burócratas y políticos es un caso especial y complejo de tal relación. Trabajos habitualmente citados, por ejemplo Holmstrom (1982, 16) Grossman y Hart (1983, 14) o Stiglitz (1987, 39) enfatizan la necesidad de proseguir la investigación sobre escenarios del tipo que interesa en este ejercicio. Por su parte, véanse Bergman y Lane (1990, 6) para la relevancia empírica, la consistencia teórica y los poderes heurísticos del enfoque para examinar algunas propiedades importantes de las *PP*. Bendor (1988, 5: 365-370 y Moe 1984, 27: 761-772) presentan una visión panorámica del estado que guarda la investigación en la materia. Los lineamientos de trabajo que se proponen enseguida se apoyan en estas referencias. Véanse también Binmore y Dasgupta (1986, 7: 24 y 35ss.), Ross (1973, 32) y Sobel (1993, 37).

El *JPP* requiere definir, a través del recurso autoridad y los instrumentos de gobierno asociados (véase Hood, 1990, 17: 54 ss.), el conjunto de acciones factibles con el propósito de elevar la probabilidad de que las decisiones de uso mencionadas vayan en la dirección esperada. Se puede demostrar la existencia de estructuras de pagos que aseguran el cumplimiento de las acciones, bajo la condición de que los mandantes puedan monitorear y, eventualmente, sancionar la actividad de los mandatarios en el momento en que sea necesario. Es preciso evitar que los burócratas oculten sus verdaderas calificaciones profesionales o su dominio de las condiciones de oferta y demanda que caracterizan al estado del mundo, para emprender acciones que afecten negativamente el bienestar de los políticos y de los votantes. Es preciso también evitar que sus esfuerzos se encuentren por debajo de los que requiere el bienestar de los políticos y de los votantes.

En resumidas cuentas, las *PP* dependen de la interacción entre políticos y burócratas. Es una parte de un juego más amplio. De hecho, como observan Bergman y Lane (1990, 6: 345-347) se trata de una doble *RMM*: los políticos frente a los burócratas y los políticos frente a los electores. Aunque sólo se ha enfatizado la primera, el hecho de que los políticos dependan del electorado y de las coaliciones donde ellos operan implica que echarán mano del electorado para diseñar mecanismos que permitan elevar la probabilidad de que los mandatarios burócratas cumplan con el contrato de política cuando afecten realmente el cumplimiento de sus expectativas. Aunque se puede demostrar formalmente la existencia de soluciones paretianamente óptimas para el *PMM* –formular un plan de pagos para el agente y, así, determinar sus acciones–, en la realidad de las instituciones se contará con procedimientos administrativos abiertos a las exigencias del electorado para conseguir soluciones denominadas *segunda mejor* que permitan monitorear y supervisar a los burócratas junto con la elección de *PP* consistentes con las preferencias de los políticos y en ocasiones con las preferencias de los electores relevantes (véase Cox *et al.* (1984, 9), y McCubbins y Schwartz (1984: 25). Al menos, existe una probabilidad significativa de que los

políticos consigan realizar sus preferencias en cuanto esta dependan de las acciones de los burócratas.

Puesto que en el *JPP* los distintos jugadores buscan sus propios intereses, es inevitable que las *PP* estén subordinadas a la manera en que se resuelva el *PMM* como dificultad característica. Ya que las sociedades actuales requieren algún mínimo de *PP* y no existe garantía de que los mandatarios cumplirán con las expectativas de los mandantes, los jugadores directamente afectados por una *PP* imprimirán la marca de sus intereses a las decisiones de uso correspondientes.

VI

Ahora hay que ver por separado, aunque sea someramente, la dificultad característica del *JPP* asociada con la operación de las organizaciones. Esta etapa del ejercicio conduce a examinar, con una perspectiva más amplia que la anterior, propiedades y efectos de las *PP*, en cuanto manejo de los recursos e instrumentos gubernamentales que requieren conectar las decisiones de uso y disposición, derivados de que los jugadores tengan que afrontar la incertidumbre, obtener información y definir la lista institucional de asuntos públicos que efectivamente serán problemas cuya solución requiere alguna *PP*.

Hay dos conceptos que son clave a este respecto: incertidumbre¹⁴ e información en el proceso mediante el cual una organización llega a establecer su agenda (Arrow, 1974, 1: 33-34, 38, 52). Son clave precisamente porque permiten aprehender el sentido y las dificultades asociadas con las instituciones como procedimientos sistémicos de coordinación (Schenk, 1988, 36: 56 ss.). Sobre la base de esta clave conceptual es posible pensar la dimensión organizacional del gobierno como *caja de herramientas* y las acciones de los jugadores del *JPP* que quieren que esas herramientas operen en su beneficio.

¹⁴ "Incertidumbre quiere decir que no tenemos una descripción completa del mundo que podamos creer que es completamente verdadera" (Arrow, 1974, 1: 33-4). Véase *supra* la nota 2.

Para los jugadores del *JPP* es decisivo que un asunto se convierta en un punto prioritario en el orden del día institucional, exactamente un punto en la agenda del gobierno. Sólo si el asunto llega a la agenda se puede reclamar *solución*. Se trata de convertirlo en asunto que demanda un curso de acción factible, un uso específico de instrumentos de gobierno. En la lucha para conseguir un sitio en la agenda se tiene que lidiar con la incertidumbre y se requiere alguna cantidad de información (Arrow, 1974, 1: 48 ss.). ¿De qué depende decidir la inclusión de un punto en la agenda?, ¿hasta dónde y cómo cuenta la información?, ¿cómo se contribuye para que una *PP* llegue a ser lo que es?

Desde un punto de vista estadístico, las decisiones de disposición y de uso pueden considerarse, cada una, como decisiones terminales o como experimentos. Decisión de disposición sobre algún acto concreto (sentido y medios de una *PP*, por ejemplo) o sobre recolección de información (por ejemplo sobre los efectos de un instrumento de gobierno o sobre la magnitud de un requerimiento de intervención gubernamental). La misma alternativa se presenta en el caso de las decisiones de uso. Además, si se toma en cuenta la organización, cabe ubicar las decisiones políticas y burocráticas con su doble aspecto dentro de áreas de decisión diferentes y separadas. Existen áreas activas donde los experimentos determinan los actos terminales, áreas monitoreadas donde los experimentos influyen poco, y áreas pasivas donde no hay experimentos. Puede apreciarse entonces que existen diversos puntos del entramado institucional donde los jugadores del *JPP* tratan de colocar sus asuntos como puntos de la agenda y diversas formas de hacerlo, que implican distintos costos de información y de transacción.

Puesto que aquí el problema interesante son las formas y los medios disponibles para que los jugadores traten de resolver la segunda dificultad característica, es importante conservar y matizar las observaciones iniciales de la parte anterior relativas al comportamiento de los jugadores. Se estableció que cada uno busca su propio interés. De hecho existen diversas maneras de comportarse en tal búsqueda. Vale la pena señalar que se trata

de una forma fuerte de esa búsqueda. Se supondrá que los jugadores son *oportunistas*.¹⁵

Para seguir el *JPP* en su dimensión institucional es fundamental este supuesto de comportamiento porque si existe oportunismo, la incertidumbre se eleva y, por tanto, los mandantes tienen problemas de inferencia más difíciles e incluso las reglas institucionales pueden llegar a ser insuficientes (Williamson, 44: 175-178). Puede verse, entonces, que los jugadores oportunistas buscarán colocar su asunto en la agenda de acuerdo con sus intereses y con su capacidad para influir en áreas de decisión estratégicamente apropiadas.

La incertidumbre de los agentes oportunistas, desde luego, alcanza a las estrategias de los restantes jugadores y a los pagos que recibirán por las decisiones terminales acerca del uso o no uso de los instrumentos gubernamentales. Las instituciones aparecerán, entonces, como medios para enfrentar la incertidumbre en busca de eficiencia en el diseño y puesta en práctica de *PP* con la información mínima necesaria para volver manejable la incertidumbre en cada área de decisión institucionalmente existente. Puesto que las *PP* resultan de interacción, los jugadores oportunistas tratarán de minimizar los costos de transacción en que incurren para enfrentar la incertidumbre. A fin de aprovechar los beneficios de la acción colectiva, los jugadores oportunistas del *JPP* procurarán buscar las formas de coalición apropiadas para que las reglas institucionales de obtención de información y formación de agenda correspondan a sus intereses.

Dada la especificidad de los instrumentos gubernamentales como activos (véase Williamson, 43), derivada de la autoridad como recurso, es necesario incurrir en costos de transacción relativamente altos que se justifican precisamente por la especificidad de esos instrumentos. En efecto, los jugadores tratan de obtener, a través de una *PP*, los beneficios que sólo esos instru-

¹⁵ No se trata de una calificación peyorativa. La búsqueda mañosa del interés propio desde formas descaradas (mentira, robo, timo) hasta modos más sutiles de engaño (selección adversa, riesgo por falta de sentido moral, revelación incompleta o distorsionada de información, esfuerzos calculados para confundir, disfrazar y despistar) es simplemente una de sus formas (véase Williamson, 44: 175-178).

mentos pueden producir. La combinación de incertidumbre y especificidad de activos implica que toda *PP* dependa de una *estructura de gobierno* específica. Los políticos y los burócratas tienen que contratar la operación de esta estructura habitualmente situada en los *mandos medios y superiores de la administración pública* que vigilará y procurará hacer cumplir el contrato de política mencionado en la sección anterior. A su vez, las distintas formas de acción colectiva del electorado tendrán que comparar los costos y beneficios de llamar a los políticos o a los burócratas al orden en términos de la orientación, forma y oportunidad de las *PP* relevantes para su propio bienestar.

La operación de las instituciones, entonces, constituye una dificultad característica del *JPP*. Los jugadores tienen que incurrir en los costos de transacción asociados a la incertidumbre para incluir su asunto en la agenda del área de decisión requerida bajo las exigencias de la estructura de gobierno. Pero una vez que se encuentran ahí tienen que resolver el problema de alcanzar decisiones y acciones favorables para sus intereses. La segunda dificultad característica imprime a las *PP* como rasgo distintivo que ellas son productos institucionales que obedecen al comportamiento de agentes oportunistas dentro de reglas que minimizan los costos de transacción.

VII

Concluir sin repetir: hay que proponer una visión de conjunto sobre el *JPP* a partir de las dificultades características, por lo que es interesante precisar el marco de referencia propuesto en la parte inicial y, así, aproximar con mayor exactitud su naturaleza. Una precisión se refiere al contenido político del *JPP*. La segunda corresponde a ciertas cuestiones metódicas relativas al enfoque utilizado en el presente ejercicio. Es decir, se trata de colocar el *JPP* en su espacio propio, la ciencia política, y formular algunos criterios de interpretación.

Hay que comenzar por los criterios de investigación. Ciertamente la combinación y selección de instrumentos de gobierno al igual que las tendencias que rigen esas operaciones son susceptibles de examinarse mediante el análisis administrativo en la

medida en que obedecen a una suerte de mecánica característica (véase Hood, 1990, 17: 8-11). Sin embargo,¹⁶ desde el punto de vista del *JPP* este análisis sólo permite investigar los medios de las *PP*, su condición material de existencia. A través de ellos los jugadores buscan conseguir de la mejor manera sus intereses propios. Más precisamente, la existencia de fallas del mercado –oferta de bienes públicos e insuficiencia del automatismo del mercado–, la disponibilidad de recursos del gobierno que pueden variar las condiciones de oferta y demanda, y los conflictos de redistribución del ingreso, implican luchas de intereses que requieren continuar la investigación a partir del punto donde la deja el análisis administrativo.

Tanto los estudios relativos a la oferta y demanda de regulación junto con el estudio del comportamiento de los grupos de presión, como los análisis relativos al papel de las preferencias de los hacedores de política han abierto una perspectiva analítica con dos rasgos importantes. Por un lado, es posible extender los análisis fundados en el principio de racionalidad –búsqueda consistente de intereses propios en condiciones de interacción y con especificaciones relativas al carácter de la información disponible– más allá del mercado considerado en sí mismo. Esto es, extender el análisis para incluir los efectos de la conducta racional de los políticos y de los burócratas en un ambiente de coaliciones y grupos de interés en conflicto. Se ha hecho ver también que los conflictos relacionados con la modificación de las condiciones de operación del mercado obedecen a una articulación entre las exigencias de la economía y las exigencias de la política. Por otro lado, se ha hecho ver la insuficiencia operacional de las proposiciones y teoremas fundados en el caso extremadamente particular del óptimo de Pareto, porque desemboca en diversas soluciones posibles. Es decir, se requiere diseño institucional (reglas y acción colectiva) para escoger una de las distintas soluciones posibles u otras que revisten características de *segunda mejor*.

¹⁶ Para las formulaciones que siguen *cfr.* Becker (1993, 3 y 4); Cox *et al.* (1984, 9); Downs (1965, 10); Elster, (1986, 12); Lindbeck y Weinbull (1993, 20); Niskanen (1968, 28); Peltzman (1976, 29); Riker (30 y 31); Sen (34); Schenk (1988, 36) y Stigler (1971, 38).

En resumen, la investigación actualmente en curso dentro de la ciencia política presta una atención renovada y especial al funcionamiento de las instituciones a partir del enfoque de elección racional. Más exactamente, si bien los resultados a los que anteriormente nos hemos abocado han mostrado la importancia de utilizar las estrategias de modelización prevaletentes en la teoría económica de inspiración Walras-Pareto, hoy en día la polivalencia del óptimo de Pareto y el reconocimiento del papel de la información dentro de las instituciones permiten extender de otra manera las lecciones de la teoría económica. Los jugadores de las distintas arenas políticas ciertamente son agentes racionales, pero actúan intertemporalmente con dificultades de información: no sólo minimizan costos financieros o económicos, también minimizan costos de transacción, hacen contratos y actúan dentro de instituciones.

La interacción entre estos jugadores eventualmente producirá una posición de equilibrio, un equilibrio utilitarista o pragmático que dará su perfil propio a las *PP*. Más todavía, este perfil estará asociado también a las capacidades específicamente creativas de que echan mano los políticos para conseguir sus propios beneficios frente a sus electores, frente a los burócratas y frente a las demás coaliciones de políticos. Los intereses que coinciden en ese equilibrio son racionalmente perseguidos e imprimen su carácter propio a las *PP* como resultados institucionales que dividen a los jugadores en ganadores y perdedores de esta partida. Pérdidas y ganancias que dependen de la estrategia seguida frente a los obstáculos existentes.

Una vez explicitada la cuestión de los criterios de investigación empleados en el presente ejercicio para delimitar el carácter del *JPP*, hay que echar un vistazo a su contenido político. Dentro del marco algo restringido del análisis de *PP*,¹⁷ Majone (22: 261-

¹⁷ La alusión al carácter restringido del análisis de *PP* simplemente subraya el hecho de que las dificultades propias del análisis de factibilidad orientado por los intereses del cliente no constituye el problema propio del presente ejercicio. Por lo demás ver arriba n. 3 y abajo n. 18. Además, en el ámbito del análisis de políticas públicas, para las consecuencias en términos de dificultades de diseño véase Weimer (1992, 42) y sobre las implicaciones políticas más fuertes Lowi (1992, 21).

71) había planteado, ya en 1975, el problema respecto al carácter político del *JPP* y su importancia para el concepto de *PP*.¹⁸ El concepto fundamental es restricción que denota un obstáculo, “una característica del ambiente que (a) puede afectar los resultados de la política, y (b) no está bajo el control del hacedor de política”. Fundamental puesto que la cuestión analítica por excelencia es determinar si una propuesta de política es factible, si “satisface todas las restricciones [relevantes] del problema [de gobierno] que trata de resolver.” La “factibilidad es una propiedad global de una política” que “deriva del conjunto de restricciones operantes en una situación problemática objetivamente dada.”

¿Es posible, entonces, juzgar sobre la factibilidad de una propuesta de política sin tomar en cuenta la restricción política? No materialmente. Entre los obstáculos que enfrenta un hacedor de política o un responsable de ponerla en práctica, pueden encontrarse la *limitación de los recursos políticos disponibles*, la *distribución permisible de los costos y beneficios de una política* y el *marco institucional*. El conjunto factible estaría mal definido porque no se habrían incluido todos los hechos.

Es imposible determinar en sentido estricto la factibilidad de una propuesta de *PP* si el analista prescinde de interrogar la *situación problemática objetivamente dada* a fin de establecer si uno o varios de esos obstáculos están presentes en ella. Así, con una terminología distinta, todo eso que se conoce bien en el uso ordinario del lenguaje como *política*, como *asunto político* o como *está políticamente jugado*, etcétera —respecto, entre otras cosas, de las propuestas de *PP*— adquiere contenido: la existencia de un subconjunto de restricciones políticas formado por las tres categorías citadas, operacionaliza las expresiones del lenguaje ordi-

¹⁸ El problema surge al debatir las condiciones necesarias para que ese análisis produzca un conocimiento positivo. En general, el “enfoque positivo enfatizaría el examen crítico de las condiciones de factibilidad de las propuestas de política, y las consecuencias de violarlas”. Seguramente las restricciones son de distinto tipo, su importancia y número varía de una propuesta de política a otra y es un problema analítico importante determinar cuáles son operantes y en qué medida. Formalmente no, porque si es excluida *a priori* resulta imposible determinar si opera o no, y entonces *a fortiori* el juicio es inválido, al menos incompleto (Majone, 22: 259-262).

nario que se encuentran en las prácticas de los decisores y analistas, porque corresponden a las prácticas efectivas del diseño, puesta en práctica y evaluación de las *PP*.

Se impone un poco más de elaboración. Cuando se habla de *PP*, como subraya Hecho (1972, 15: 85), es capital tener presente que está en juego la pregunta "¿cómo llegan los gobiernos a hacer lo que hacen?" En efecto, al hablar de *PP* uno se refiere a *cursos de acción emprendidos bajo la autoridad de los gobiernos*. Bajo las *PP* subyacen decisiones colectivizadas¹⁹ relativas al monto, la forma, la intensidad, la combinación, u otros, en que se emplean o se dejan de emplear los instrumentos y los recursos gubernamentales. Esta proposición es sencilla, puede considerarse evidente por sí misma al menos en los límites del presente ejercicio.

Vale la pena considerar un hecho asociado. Típicamente una *PP* puesta en práctica está acompañada por una configuración de perdedores y ganadores. El enfrentamiento político "produce coaliciones ganadoras que hacen la *PP* obligatoria para los perdedores". El conflicto político, como modalidad de cooperación, permite ver en una *PP* una asignación de recursos obligatoria, dadas las reglas decisorias institucionalizadas, que implica necesariamente ganadores y perdedores. Desde luego, las instituciones fijan la magnitud y duración de la pérdida junto con los eventuales costos de salida (Riker, 31: 250, 252). Así, la decisión colectivizada subyacente a una *PP* resulta inseparable de un proceso institucional inherentemente conflictivo, un proceso político.

Por otra parte, es muy importante no descuidar la polisemia de *política*. Una *PP* implica alguna clase de conducción y algún nivel de agregación tanto de intereses como de personas. Con-

¹⁹ La *decisión colectivizada* es la elección o juicio distintivamente político porque es efectuado por otro u otros y, en el límite, resulta vinculante para todos los individuos que se encuentran en una sociedad, con independencia de su asentimiento explícito, eventualmente también con independencia de la letra misma o del manifiesto espíritu de la ley. Es una decisión soberana que depende de dos condiciones previas: autoridad y obediencia políticas junto con la disposición sobre medios que la hagan coercitivamente sancionable e impliquen costos prohibitivos para quienes quieran escapar a sus consecuencias. (cfr. Sartori, 1992, 33: 217, 224, 279, 287).

ducción y agregación que el uso actual de *política* en el lenguaje ordinario envuelve explícitamente. Nada impide *a priori* que los jugadores que requieren conducción y agregar intereses juzguen como prometedora una estrategia que se funda en la argumentación pública pura u otra fundada en el intercambio, el regateo y la negociación e incluso en la violencia física directa. Tampoco hay nada que impida *a priori* que los intereses de los jugadores se expresen en términos de justicia o igualdad u otra forma de desinterés o de simpatía ampliada. Nada está escrito en materia de *PP*. Pero ciertamente los jugadores enfrentan antes o después el problema de la autoridad y la centralización del proceso de tomar decisiones. El punto es que en todos los casos, el *JPP* y sus dificultades características permiten asumir la reformulación propuesta por K. J. Arrow (1974, 1: 68) de la tesis hobbesiana:

1. Puesto que las actividades de los individuos interactúan mutuamente, unas veces como sustitutos y otras como complementos, y frecuentemente compiten por los recursos limitados, la decisión conjunta sobre las actividades de los individuos será superior a las decisiones separadas.
2. La decisión conjunta óptima depende de la información dispersa entre los individuos de la sociedad.
3. Puesto que la transmisión de información es costosa, en el sentido de uso de recursos, especialmente el tiempo de los individuos, es más barato y más eficiente transmitir a la vez todos los segmentos de información a un lugar central que diseminarlos a cualquiera.
4. Por las mismas razones de eficiencia, puede ser más barato para un individuo u oficina central efectuar la decisión colectiva y transmitirla, más que retransmitir toda la información sobre la que está basada la decisión.

¿Qué pensar teórica y empíricamente del modelo denominado *juego de las políticas públicas*? Una vez que la filosofía ha clausurado el proyecto de interiorizar en sus propias categorías a los juegos del lenguaje que producen efectos de conocimiento para decir su secreto y garantizar sus resultados, este modelo —como otro cualquiera— sólo constituye una malla conceptual que permite describir completamente, según la visibilidad abierta por la forma y tamaño de sus aberturas, una figura del mundo. Como todo modelo puede, por ejemplo, volverse sobre sí mismo hasta su entera formalización o puede dar lugar a investigaciones

empíricas particulares. La alternativa no es, por supuesto, exclusiva. Tendrá relevancia empírica en la exacta medida en que sea utilizado para poner en perspectiva las formas de vida que corresponden a la interacción entre los burócratas, los políticos y los electores en cada cultura, en cada historia efectivamente existentes.

Salamanca, Gto., noviembre de 1993.



BIBLIOGRAFÍA

- ARROW, K. J. *The Limits of Organization*. Nueva York: W. W. Norton, 1974.
- AUMANN, R. J. *Lectures on Game Theory*. Boulder: Westview, 1989.
- BECKER, G. S. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*, 98 (3): 371-400, 1983.
- . "Nobel Lecture: the Economic way of Looking at Behavior". *Journal of Political Economy*, 101 (3): 385-409, 1992.
- BENDOR, J. "Review Article: Formal Models of Bureaucracy". *British Journal of Political Science*, 18 (2): 353-95, 1988.
- BERGMAN, M. y J. E. LANE. "Public Policy in a Principal-Agent Framework". *Journal of Theoretical Politics*, 2 (2): 339-52, 1990.
- BINMORE, K. y P. DASGUPTA eds. *Economic Organizations as Games*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- COASE, R. H. "The Institutional Structure of Production". *American Economic Review*, 82 (4): 713-19, 1992.
- COX, G. W., M. D. McCUBBINS y T. SULLIVAN, "Policy Choice as an Electoral Investment". *Social Choice and Welfare*, 1: 231-42, 1984.
- DOWNS, A. "A Theory of Bureaucracy". *American Economic Review*, 55 (2): 439-46, 1965.
- DUNLEAVY, P. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. Nueva York: Harvester-Wheatsheaf, 1991.
- ELSTER, J. "The Market and the Forum: three Varieties of Political Theory". J. Elster y A. Hylland eds. *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Oslo; CUP, Universitetsforlaget. pp. 103 ff, 1986.
- FIORINA, M.P. y R. G. NOLL. "Voters, Bureaucrats and Legislators. A Rational Choice Perspective on the Growth of Bureaucracy". *Journal of Public Economics*, 9: 239-54, 1978.
- GROSSMAN, S.J. y O. D. HART. "An Analysis of the Principal-Agent Problem". *Econometrica*, 51 (1): 7-45, 1983.
- HECLO, H.H. "Review Article: Policy Analysis". *British Journal of Political Science*, 2: 83-108, 1972.
- HOLMSTROM, B. "Moral Hazard in Teams". *Bell Journal of Economics*, 13 (2): 324-40, 1982.
- HOOD, Chr. C. *The Tools of Government*. Londres: Macmillan, 1990.

- JOHANSEN, L. "The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining". *Kyklos*, 32 (3): 497-522, 1979.
- KREPS, D.M. "Corporate Culture and Economic Culture". J. E. Alt & K. A. Shepsle eds. *Perspectives on Political Economy*. Cambridge, CUP, pp 90 ff, 1990.
- LINDBECK, A. y J. W. WEIBULL "A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy". *Journal of Public Economics*, 51: 195-209, 1993.
- LOWI, Th. J. "The State in Political Science: how we Become what we Study". *American Political Science Review*, 86 (1): 1-7., 1992.
- MAJONE, G. "On the Notion of Political Feasibility". *European Journal of Political Research*, 3: 259-74. [próxima versión en español, FLACSO MGAP], 1975.
- . "The Uses of Policy Analysis". *Policy Studies Review Annual* [hay versión en español], 1978.
- . *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven y Londres: YUP, 1989.
- McCUBBINS, M.D. y Th. SCHWARTZ. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science*, 28 (1): 165-79, 1984.
- NOLL, R.G. y B. R. WEINGAS. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics and Organizations*, 3 (2): 243-76, 1987.
- MOE, T. M. "The new Economics of Organization". *American Journal of Political Science*, 28 (4): 739-77, 1984 .
- NISKANEN, W.A. "The Peculiar Economics of Bureaucracy". *American Economic Review Papers and Proceedings*, 58 (2): 293-305, 1968.
- PELTZMAN, S. "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, 19 (2): 211-40, 1976.
- RIKER, W.H. "The Heresthetics of Constitution-Making: the Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice". *American Political Science Review*, 78: 1-16, 1984.
- . "The Place of Political Science in Public Choice". *Public Choice*, 57: 247-57, 1988.
- ROSS, S.A. "The Economic Theory of Agency: the Principals Problems". *American Economic Review*, 63 (2): 134-139, 1973.

- SARTORI, G. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza. Caps. 10 y 14, 1992.
- SEN, A. K. "Planners Preferences: Optimality, Distribution and Social Welfare". J. Margolis & H. Guitton (eds.) *Public Economics. An Analysis of... Proceedings of a Conference held by the IEA...* Londres: Macmillan, 1969.
- . "Rights and Agency". *Philosophy & Public Affairs*, 11 (1): 3-39, 1981.
- SCHENK, K. E. *New Institutional Dimensions of Economics. Comparative Elaboration and Application*. Berlín: Heidelberg,... Springer-Verlag, 1988.
- SOBEL, J. "Information Control in the Principal-Agent Problem". *International Economic Review*, 34 (2): 259-69, 1993.
- STIGLER, G.J. "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1): 3-21, 1971.
- STIGLITZ, J.E. "Principal and Agent". J. Eatwell, et al. (eds.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres, 1987.
- STRASNICK, S. "The Problem of Social Choice: Arrow to Rawls". *Philosophy & Public Affairs*, 5 (3): 241-73, 1976.
- WAUD, R. N. "Asymmetric Policymaker Utility Functions and Optimal Policy Under Uncertainty". *Econometría*, 44 (1): 53-66, 1976.
- WEIMER, D. L. "Claiming Races, Broiler Contracts, Heresthetics, and Habits: ten Concepts for Policy Design". *Policy Sciences*, 25: 135-59, 1992.
- WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: The Free Press, 1987.
- . "The Economics of Governance: Framework and Implications". R. N. Langlois (ed.) *Economics as a Process. Essays in the new Institutional Economics*. Cambridge: CUP, pp 171. ff, 1990.