

Trabajo Fin de Grado

LA PUBLIC CHOICE: ORÍGENES Y PRINCIPALES APORTACIONES

Autor

Juan Ignacio Alforja Escalada

Director

Javier Usoz Otal

Facultad de Derecho

Universidad de Zaragoza

Octubre 2017

RESUMEN

La teoría de la Elección Pública es una corriente que surge en los años cincuenta del siglo XX que aplica la metodología de la Ciencia Económica al estudio de los procesos y funcionamiento de las instituciones públicas, cuando algunos autores se dieron cuenta de los problemas de eficiencia y de asignación de recursos que existían en la Administración Pública. El presente Trabajo de Fin de Grado intenta indagar en los orígenes y razón de ser de la teoría, abordando a lo largo del mismo los denominados “fallos del sector público” y tres focos de estudio principales de la *Public Choice*: los votantes y sus condicionamientos a la hora de elegir a los representantes públicos; las motivaciones e intereses detrás de quienes deciden la política económica; y, por último, la actuación de funcionarios y burócratas. Todo ello llevará a unas conclusiones sobre la importancia que el diseño legal e institucional del sector público tiene para asegurar la correcta asignación de recursos públicos.

ABSTRACT

The Public Choice, a theory which appeared in the fifties of last century, uses methods from Economic Science when studying efficiency and resource assignments in the public sector. This dissertation tries to look into the origins and reasons of this stream, putting the centre of attention in the so-called public sector failures and three main fields of study: voters and their motivation in order to choose their public representatives; the interests behind those who have to make political economy decisions; and, in the end, how public servants and bureaucrat work. This analysis will lead to some conclusions regarding the importance of the legal and institutional design of the public sector on the right public resources assignment.

ÍNDICE

I. MOTIVACIÓN	2
II. LA PUBLIC CHOICE: ORÍGENES Y SUPUESTOS DE PARTIDA	4
1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA TRADICIONAL	4
1.1. Fallos de mercado: en concreto, la provisión de bienes y servicios públicos.	4
1.2. Redistribución y solución de desequilibrios macroeconómicos	5
1.3. Instrumentos de intervención pública y “fallos del sector público”	6
2. EL NACIMIENTO DE LA ESCUELA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA	7
3. SUPUESTOS BÁSICOS DE LA <i>PUBLIC CHOICE</i>	8
3.1. La revelación de las preferencias	9
3.2. La agregación de preferencias individuales	10
III. ÁMBITOS DE ANÁLISIS DE LA <i>PUBLIC CHOICE</i>	11
1. LOS VOTANTES	11
1.1. El votante como <i>homo economicus</i>	11
1.2. Grupos de presión.....	15
2. POLÍTICOS	16
2.1. El objetivo de los partidos políticos.....	16
2.2. Sistemas bipartidistas <i>versus</i> sistemas multipartidistas.....	18
2.3. Los ciclos políticos y la “miopía del votante”.....	19
3. BURÓCRATAS Y FUNCIONARIOS	21
3.1. El burócrata como “maximizador” del presupuesto	21
3.2. Falta de competencia e ineficiencias.....	22
IV. CONCLUSIONES.....	23
V. BIBLIOGRAFÍA.....	26

I. MOTIVACIÓN

Desde el momento en que estudié la asignatura *Introducción a la Economía* el primer año de mis estudios, me llamó la atención el enfoque que los autores de la Teoría de la Elección Pública hacían sobre el funcionamiento de la Administración y el Gobierno en su vertiente económica. Especialmente, y teniendo en cuenta que cursaba el Grado en Derecho, me pareció interesante entender cómo la economía no era una parcela al completo margen de ideologías e intereses políticos sino que, al contrario, muchas decisiones que se toman en el día a día son el resultado de entrelazar esferas tan distintas como pueden ser el de la política y el de la economía.

Estudiar la Teoría de la Elección Pública me ha parecido una buena oportunidad para entender hechos concretos de nuestro modelo político y económico que podemos comprobar día a día: desde el porqué de la ambigüedad de los programas electorales de los partidos políticos hasta la duplicidad de competencias por parte de diferentes Administraciones Públicas que tanto se critica, pasando por entender cómo votan los ciudadanos en las elecciones pensando en términos económicos.

Para entender bien la perspectiva rompedora que supone la Escuela de la Elección Pública en la explicación de la actuación del Gobierno en la Economía, he leído obras de autores importantes que son, sin duda, referentes de esta Escuela, como BUCHANAN; así como de otros autores, algunos españoles, que han sintetizado las principales aportaciones de estas teorías. Por otro lado, también he utilizado textos académicos de carácter introductorio que me han permitido enmarcar y situar la intervención estatal en la economía dentro de la Ciencia Económica, además de entender conceptos económicos necesarios para comprender profundamente tal cuestión; que es el objeto central de análisis de la *Public Choice*.

II. LA PUBLIC CHOICE: ORÍGENES Y SUPUESTOS DE PARTIDA

1. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA TRADICIONAL

1.1. Fallos de mercado: en concreto, la provisión de bienes y servicios públicos.

La intervención del Estado en la economía se ha defendido tradicionalmente por varios motivos que se conocen como “**fallos de mercado**”, es decir, problemas que surgen con la economía de mercado y que este no puede solucionar por sí mismo.

Tradicionalmente, en la Ciencia Económica el precio y cantidad de un bien eran determinados por la intersección de las curvas de oferta y de demanda. Este modelo garantizaba que lo que se produce refleja los gustos de los consumidores. Sin embargo, tal determinación de precio y cantidad no siempre funcionaba, lo que llevaba a los economistas a estudiar lo que se conocen como “fallos de mercado”, esto es, situaciones en las que el mercado no es eficiente y la supuesta “mano invisible” no funciona¹.

Estos fallos de mercado pueden deberse a múltiples causas: externalidades producidas por costes o beneficios que no son incorporados a las curvas de oferta o de demanda y, por ende, a los precios²; a rendimientos de escala crecientes en la producción de determinados bienes públicos –generados, por ejemplo, por costes de entrada muy altos o costes fijos, como los de transporte, igualmente elevados- que llevan a una situación de “monopolio natural”³; o a los problemas generados en la

¹ La eficiencia del mercado implica que se emplean los recursos (como capital o recursos humanos) allí donde son más productivos; dicho de otra forma, que esos recursos se asignen “**de forma eficiente**”. En el sistema de mercado, se evalúa constantemente cuáles son los beneficios y costes, lo que llevará a que los recursos, que son escasos, sean asignados de manera correcta. Es la denominada “mano invisible del mercado”.

² Las **externalidades** se generan cuando los costes o beneficios que supone la producción de un bien no son incorporados al precio, por lo que al no estar reflejados en las curvas de oferta y de demanda no se consigue la eficiencia a la que lleva el mecanismo de mercado. Quizás el ejemplo más paradigmático es el de la contaminación medioambiental. Tal y como explica VÁZQUEZ MANZANARES en Externalidades y Medio Ambiente, *Revista Iberoamericana de Organización de Empresas y Marketing*, nº 1, diciembre 2014, la externalidad se produce por utilizar o contaminar recursos naturales con “ausencia de un marco institucional que permita la compensación” de esa externalidad para así “alcanzar un óptimo uso de la misma” (p. 2).

³ Los **monopolios naturales** surgen cuando por la propia estructura del mercado de un bien, existen rendimientos de escala crecientes. Es decir, que los costes en la producción de un bien disminuyen conforme va aumentando la cantidad producida de dicho bien. Ello tiene efectos en el precio del bien ofertado, pues al disminuir el coste de producción también lo hace el precio al que finalmente se vende en el mercado. Esta situación se puede producir por diversas razones; por ejemplo, por barreras de entrada en la industria. Piénsese en el servicio de recogida de basuras de una ciudad: el gran coste que puede suponer un camión de recogida de basuras hace que no sea rentable la existencia de varias compañías o una

provisión de los denominados “**bienes públicos**”. Estos bienes públicos son aquellos bienes caracterizados por dos elementos fundamentales: por un lado, **no existe rivalidad** en su consumo y, por otro, **no hay posibilidad de exclusión** en el disfrute de los mismos.

Para entender mejor qué es un bien público, basta un ejemplo como puede ser el de la construcción de un parque o zona verde en un barrio: al ser un bien del que se benefician todos los ciudadanos, no existe una garantía de que se manifieste la predisposición a pagar de cada individuo en relación a dicho bien, es decir, no se manifiesta la curva de demanda, pues no puede privarse de su disfrute o consumo a quien no manifieste dicha preferencia. Es lo que se ha llegado a denominar la “**tragedia de los comunes**”, que se produce precisamente porque aun siendo bienes necesarios para la sociedad –son, por ejemplo, la vigilancia policial o la defensa nacional-, los individuos no manifiestan cuánto estarían dispuestos a pagar por dichos bienes precisamente porque no tienen incentivo para ello, pues con independencia de su predisposición van a poder disfrutarlos o no. Todo esto lleva a que no haya “demandantes dispuestos a pagar precio, ni, por tanto, productores dispuestos a asumir las pérdidas que se generarían”⁴. Véase, pues, que si el Estado no garantiza la provisión de dichos bienes, no se producirían ya que el sector privado no tiene incentivos para ello.

1.2. Redistribución y solución de desequilibrios macroeconómicos

Además de estos fallos de mercado, la intervención pública se justifica por otras razones: existe hoy en día cierto consenso en que el Estado debe asegurar una mejor **redistribución** de la renta y de la riqueza. Y es que el sistema de mercado asegura la eficiencia pero no la **equidad**, porque sus mecanismos “tienden espontáneamente a

diferente en cada barrio, por lo que finalmente el propio mercado lleva a que sólo exista una. Como a través del mecanismo de mercado no puede generarse competencia en esa industria, que es lo deseable para presionar a la baja los precios y evitar situaciones de abuso sobre los consumidores por parte de las pocas empresas existentes, el Estado debe actuar de alguna manera. Es ahí donde entra en juego la intervención pública.

⁴ CUADRADO ROURA, J.R. (dir.) y otros, *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 4ª edición, Madrid, McGraw-Hill, 2010, p. 30.

premiar a los más fuertes y a los que más tienen”⁵ y esto supone que el mercado no garantiza que cualquier ser humano tenga cubiertas sus **necesidades básicas**. Este es, precisamente, uno de los objetivos que tendrá el Estado.

Por otro lado, es compartido por una gran mayoría de la sociedad que el Estado ha de intervenir para **solucionar desequilibrios macroeconómicos** que, por sí mismo, no puede solucionar el mercado. Baste como ejemplo paradigmático la crisis de 1929, que es uno de los muchos ejemplos históricos que, según afirma STIGLIZ son una “prueba *prima facie* de que algo no funciona bien en el mercado”, siendo por ejemplo las altas tasas de paro de la Gran Depresión la muestra “más espectacular y más convincente” de que el mercado tiene fallos⁶. De hecho, esta facultad de dirección de la economía para evitar tales desequilibrios por parte del Estado tiene su cristalización en nuestra propia Carta Magna, donde el **artículo 38 de la Constitución Española** faculta al Estado a actuar teniendo en cuenta “*las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*”.

1.3. Instrumentos de intervención pública y “fallos del sector público”

Precisamente, esos fallos de mercado y la necesidad de corregir desequilibrios macroeconómicos y asegurar las necesidades mínimas de todos los individuos son los que llevaron a la aparición de una profusa literatura sobre la necesidad de la **intervención del Estado** en la economía, es decir, a la necesidad de la existencia del **sector público**.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX comenzaron a surgir algunos estudios cuyo objeto de análisis eran los incentivos y condicionamientos que afectaban a los integrantes del sector público. Estos autores se preguntaron si realmente la acción del sector público era perfecta o también existían “fallos del sector público”. Y es que el Estado cuenta, para ello, con muchos **instrumentos de política económica**⁷ en

⁵ CUADRADO ROURA, J.R. (dir.) y otros, *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 4ª edición, Madrid, McGraw-Hill, 2010, p. 30.

⁶ STIGLITZ, J.E., *La economía del sector público*, 2ª edición revisada y comentada, Barcelona, Antoni Bosch, 1995, p. 83.

⁷ Entre los instrumentos del sector público, pueden destacarse los siguientes: i) la **política monetaria**, a través del control de los tipos de interés o la cantidad de dinero; ii) la **política fiscal** con el control de los

cuya aplicación están implicados quienes están detrás del sector público (políticos, funcionarios, burócratas), que no son sino agentes económicos que también tienen preferencias, motivaciones y condicionamientos propios. Así, constituirán un nuevo enfoque de cómo se ejecuta la política económica.

2. EL NACIMIENTO DE LA ESCUELA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

Es así como surge la Teoría de la Elección Pública –*Public Choice* en inglés– también denominada Nueva Economía Política, que surge con obras como *Una teoría económica de la democracia*, de Anthony Downs (1957) y que encuentra sus máximos exponentes en autores como Gordon Tullock y James M. Buchanan con *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional* (1962), considerados como los padres de la teoría de la Elección Pública, también conocida como la Escuela de Virginia en referencia a la ciudad estadounidense donde se localiza la Universidad en que estos autores desarrollaron su vida académica. Posteriormente, la *Public Choice* ha seguido desarrollándose con las aportaciones de autores como William Niskanen con *Burocracia y Economía Pública* (1972) o Charles Wolf con *Mercados o gobiernos: elegir entre alternativas imperfectas* (1995).

Con tan sólo un vistazo a los títulos de estos destacados autores, puede comprobarse como la singularidad de esta teoría reside en que trasciende del análisis puramente económico. En palabras de STIGLITZ, se trata de comprender mejor “los aspectos económicos del proceso político”, pues los interrogantes generados por el comportamiento de los agentes del sector público y los incentivos que guían sus actuaciones y comportamientos “nos llevan a la **frontera entre la ciencia política y la economía**”⁸.

Tal y como recoge DE PABLOS ESCOBAR en el estudio que realiza sobre la literatura existente de la *Public Choice*, los autores de esta corriente realizan un análisis que les lleva a, como se ha señalado anteriormente, concluir que “no sólo es el mercado

impuestos, gasto público o política presupuestaria; iii) los **controles y regulaciones** que existen, por ejemplo, en el mercado de trabajo, o en la oferta de determinados bienes como pueden ser el transporte o comunicaciones; iv) **instrumentos comerciales** como el tipo de cambio o la existencia de aranceles.

⁸ STIGLITZ, J.E., *La economía del sector público*, 2ª edición revisada y comentada, Barcelona, Antoni Bosch, 1995, p. 161.

el que muestra deficiencias en su actuación” sino que “el sector público también adolece de fallos muy importantes en el desarrollo de su cometido”⁹. Avanzando lo que será expuesto posteriormente, estos fallos del sector público son los que llevan a lo que la autora denomina “**sobredimensión del sector público**”, esto es, a que los intereses del los agentes económicos de la órbita del sector público generen un Estado de tamaño excesivamente grande al anteponer o, al menos, influir las decisiones del sector público con sus intereses o visiones.

Es por ello por lo que la Escuela de la Elección Pública ha desarrollado una serie de modelos en los que se parte de que los intereses de estos políticos, funcionarios o burócratas se hacen presentes a la hora de tomar decisiones la economía pública. Y es que esta Escuela pone el foco de análisis no únicamente en el sistema de precios sino también en otros mecanismos o procesos de toma de decisiones que son distintas del mercado. Como recuerda BUCHANAN, este análisis es de capital importancia práctica porque, de hecho, en muchos países con una economía de mercado “una parte muy importante de los recursos es asignada por mecanismos de extramercado, fundamentalmente por mecanismos políticos”¹⁰.

3. SUPUESTOS BÁSICOS DE LA *PUBLIC CHOICE*

Para entender bien los desarrollos de la Teoría de la Elección Pública, es necesario primero conocer cómo el sector público toma decisiones económicas y dónde está la dificultad para el representante público a la hora de destinar dinero a un bien público. Por ello, es necesario sentar las bases de las que parte esta teoría. Y es que la elección de cantidad y precio, es decir, las condiciones de provisión de un bien no son iguales en los bienes privados y en los bienes públicos, como ya se ha avanzado. Mientras que para la formación de los precios de los bienes privados se cuenta con información sobre preferencias de los individuos, en el terreno de lo público no puede afirmarse lo mismo. Y es que en el sector público las decisiones no las toman

⁹ DE PABLOS ESCOBAR, L., *Teoría de la elección pública: últimas líneas de investigación*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Complutense de Madrid, 1988, p. 7.

¹⁰ BUCHANAN, J.M., MCCORNICK, R.E., y TOLLISON, R.D., *El análisis económico de lo político*, Instituto de Estudios Económicos, 1984, p. 21.

directamente los individuos, sino que estos eligen a unos representantes que son los que gestionan el dinero público y toman la decisión de en qué gastarlo.

En principio, el representante público debe reflejar a la hora de tomar las decisiones de política económica las opiniones o intereses de los ciudadanos que les han votado. Pero esto, que puede parecer *a priori* como algo no excesivamente complicado es, en realidad, uno de los principales problemas a los que se enfrenta el representante público. Primero, ha de tratar de ver cuáles son las opiniones de los votantes y, posteriormente, ha de ponderar las diferentes opiniones existentes para tomar una decisión.

3.1. La revelación de las preferencias

En las elecciones, los partidos políticos se presentan con programas electorales que no contienen particularidades sobre bienes públicos concretos. Es decir, que con el voto en unas elecciones solamente se consigue “información reducida sobre la actitud de los votantes hacia cada uno de los bienes públicos” ya que, en el mejor de los casos, “transmiten una idea general sobre la actitud de los votantes en cuanto al gasto público”¹¹. En definitiva, el voto a un programa político únicamente refleja que el votante cree que la utilidad que va a conseguir con ese programa político puede ser mayor que los costes que le genera para él; por lo que en principio podría afirmarse que si la mayoría vota por un programa político, es que la mayoría piensa que tal programa le genera más beneficios que costes personales. Sin embargo, eso no garantiza que el total de los beneficios para la sociedad sea superior a los costes, pues la dimensión privada es diferente de la pública. El representante, pues, habrá de intentar averiguar las preferencias de los votantes a quienes representa a la hora de actuar, que como se ha dicho no es tarea sencilla, por los **problemas de información** que son característicos del **mercado político**: los electores no están perfectamente informados, porque los programas electorales no recogen toda la información sobre aspectos económicos concretos; y, además, existe cierta “**miopía del votante**”, pues muchas veces no se

¹¹ STIGLITZ, J.E., *La economía del sector público*, 2º edición revisada y comentada, Barcelona, Antoni Bosch, 1995, p. 163.

analiza el largo plazo sino que se tienen en cuenta únicamente decisiones que afectan de manera más inmediata, a corto plazo.

3.2. La agregación de preferencias individuales

Una cuestión que BUCHANAN se plantea a la hora de agregar las diferentes preferencias individuales es la de si es posible realmente construir una función de demanda social, es decir, replicar el modelo de función de demanda de los bienes privados para los públicos¹². Hay que partir de la base de que lo más probable es que las opiniones de los votantes a un programa político no son unánimes, por lo que es necesaria la **conciliación de las diferentes opiniones**. Esta necesidad de conciliar opiniones diferentes es, como venimos repitiendo, propia de los bienes públicos, pues mientras que en los bienes privados es el propio sujeto el que paga por el bien que quiere, en la decisión colectiva el representante vota a favor de, por ejemplo, un incremento del gasto, no es él quien va a hacer frente al pago del mismo.

Las ideas esbozadas en esta sección llevan a plantearse cómo es posible en el sector público conciliar esas diferentes ideas y sientan las bases de las cuestiones sobre las que surge la Teoría de la Elección Pública. Y es que esas preferencias se revelan, en una democracia, a través de las votaciones, lo que llevará a analizar la actitud y forma de comportarse del votante. Sin embargo, para algunos autores surge la cuestión de si realmente el representante político actúa o no en su propio interés, que es en principio mantenerse en el cargo; que llevará al análisis de lo que vota el político en relación a lo que prevé que votarán los electores en elecciones futuras.

Así, en el presente trabajo se analizarán por razones didácticas los estudios de la Escuela de la Elección Pública sobre tres aspectos o áreas diferentes: por un lado, sobre los votantes, por otro lado, en relación a los políticos y, por último, sobre los burócratas

¹² BUCHANAN, J.M., MCCORNICK, R.E., y TOLLISON, R.D., *El análisis económico de lo político*, Instituto de Estudios Económicos, 1984, p. 58 y ss.

III. ÁMBITOS DE ANÁLISIS DE LA *PUBLIC CHOICE*

1. LOS VOTANTES

1.1. El votante como *homo economicus*

Los autores de la Escuela de la Elección Pública parten de la consideración de que los **votantes** emiten su voto guiados por su **propio interés**: es decir, analizan los programas electorales existentes en términos de beneficios y costes marginales. El elector se decantará, pues, por aquel programa cuya utilidad neta, una vez descontados los costes, sea mayor¹³. La hipótesis, pues, con la que se trabaja en la *Public Choice* es la del *homo economicus*: en palabras de BUCHANAN, “los individuos son modelados de tal manera que maximizan utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan”¹⁴.

Adviértase que al hablar de utilidades y costes lo hacemos en términos marginales, lo cual revela cómo la **cantidad ya existente de bienes públicos** tiene consecuencias a la hora de determinar qué gasto o qué incremento del gasto público es óptimo añadir al ya existente para cada uno.

- i. Si no se está gastando una gran cantidad de bienes públicos, la utilidad marginal, es decir, el incremento en utilidad que percibe un individuo ante un incremento de bien público, será muy grande. Sin embargo, conforme va habiendo muchos más bienes públicos, el incremento en la utilidad que se consigue al aumentar en una unidad el gasto en bienes públicos va siendo cada vez menor porque ya se tienen muchos bienes públicos. En consecuencia, **la curva de Utilidad Marginal va disminuyendo conforme van aumentando los bienes públicos**.

¹³ Los individuos votan en atención a la **utilidad neta** resultante de un incremento del gasto público: tienen en consideración, por un lado, el incremento de utilidad que perciben; pero descuentan, por otro, el coste que ello les supone (normalmente, los impuestos que han de pagar de más ante tal incremento). El óptimo para cada individuo será aquella cantidad de bien público para la cual se igualen el Beneficio Marginal y el Coste Marginal; es decir, cuando si se aumentase una unidad de bien público más, el coste de tal incremento (curva creciente) fuese superior al beneficio percibido (curva decreciente).

¹⁴ BUCHANAN, J.M., *La perspectiva de la elección pública*, p. 5.

- ii. Conforme se va incrementando la cantidad de bienes públicos existentes, los votantes han de pagar mayor cantidad de impuestos y, por tanto, menos bienes privados tienen. Al tener una cantidad menor de los mismos, más valorados son por los ciudadanos, por lo que su utilidad marginal va aumentando. Es decir, conforme va aumentando la cantidad de bienes públicos, la utilidad marginal de los bienes privados, que son ahora más escasos, va siendo cada vez mayor; lo cual equivale a decir que **la curva de Coste Marginal va aumentando conforme van aumentando los bienes públicos.**

Vemos, pues, cómo la cantidad existente de bienes públicos es un factor que los políticos y autoridades económicas habrán de considerar a la hora de analizar el óptimo de provisión de bienes públicos para cada individuo. Sin embargo, la literatura no sólo considera estos factores, sino que habla de otros **hechos que tienen que ser considerados para determinar qué cantidad de bien público prefieren los votantes** y que voy a tratar de sintetizar a continuación.

- i. En primer lugar, hay una cuestión puramente personal que es el **nivel o grado de disfrute de bienes públicos** de cada individuo. Este hecho, que no plantea ningún problema en relación a los bienes privados, sí que implica ciertas complicaciones para la Teoría de la Elección Pública, pues será el político el que habrá de ponderar las opiniones diversas de los votantes; y es ahí donde residirá, en gran parte, el *quid* de la cuestión: en determinar qué nivel de bienes públicos puede hacer que se congracie en mayor medida con sus electores.

Además, y como han resaltado algunos autores, la utilidad que un consumidor percibe ante un bien público estará presidida fundamentalmente por **motivos económicos**, pero **no exclusivamente** por los mismos. Estamos, de nuevo, ante la especificidad de la Teoría de la Elección Pública, donde no sólo se consideran motivaciones económicas sino también políticas. Y es que, como se ha comentado, el mercado político adolece de ciertas imperfecciones que lo hacen

particular. Por ello, como afirma MOLDES TEO, “la hipótesis de que el ciudadano se comporta de igual forma cuando compra en el mercado bienes que cuando vota un determinado programa de gobierno, es discutible”, pues en este segundo caso aunque también tratará de maximizar su utilidad, dentro de esta hay factores que la influyen, entre los que “entra efectivamente su **sistema de valores**”¹⁵.

El autor continúa explicando que al votar un programa político, lo que se está es adquiriendo “en bloque un conjunto de elementos amplio, difuso y complejo” que además no se puede conocer de manera exhaustiva. Y es que la singularidad y dificultad de tomar decisiones colectivas se ve reflejada, por ejemplo, en el hecho de que el ciudadano no sabe exactamente, por resultarle “prácticamente imposible [...] lo que ha ingresado en las cajas públicas por impuestos y tasas pagadas al municipio y especialmente por impuestos indirectos”¹⁶.

Es en este momento en el que más sentido tiene hablar del papel que en todo esto juegan las **ideologías**, que de alguna manera sirven para “completar” las posibles deficiencias o faltas de información del mercado político. Estas ideologías sirven, en realidad, para **reducir los costes de información**: aunque haya falta de conocimiento sobre acciones concretas que vaya a llevar a cabo un partido político, el votante puede paliar esa falta con las ideologías, que darán una idea al votante de los objetivos de sociedad ideal que tiene un partido y de las medidas que tomará para su consecución. Vemos cómo este aspecto es paradigmático de la interacción entre política y economía que caracteriza a la Escuela de la *Public Choice*.

- ii. La segunda cuestión a tener en cuenta es la **renta que los individuos tienen** porque esto afecta de manera directa a la utilidad marginal que

¹⁵ MOLES TEO, E., *Elección Pública: Hacia una teoría de los fallos colectivos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 95.

¹⁶ MOLES TEO, E., *Elección Pública: Hacia una teoría de los fallos colectivos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 96.

perciben por la provisión de más bienes públicos. Las personas que tienen mucha renta, es decir, muchos bienes privados, muestran mayor predisposición a gastar algo de sus bienes privados para que haya más bienes públicos; es decir, que el coste marginal de la provisión de bienes públicos para los más ricos es más pequeño que para los más pobres. En consecuencia, “los pobres están menos dispuestos que los ricos a renunciar a una peseta de bienes privados para conseguir un incremento dado de los bienes públicos”¹⁷, tal y como afirma STIGLITZ. No obstante, continúa explicando que la utilidad marginal que un pobre percibe ante un aumento de gasto público también es mayor, pues menos recursos tienen y más se benefician de esos bienes públicos.

Aun así, el autor concluye que para los pobres la relación marginal de sustitución es menor: dicho de otra forma, la cantidad de bienes privados a las que los pobres están dispuestos a renunciar (a través del pago de impuestos) para conseguir un incremento de bienes públicos es más pequeña que para los ricos. Entonces, si el sistema impositivo fuese uniforme, es decir, si no hubiese impuestos progresivos en función de la renta, los ricos preferirían un nivel más elevado de bienes públicos. Sin embargo, en la práctica los sistemas impositivos contienen impuestos progresivos, lo cual lleva al tercer factor que ha de tomarse en consideración.

- iii. La práctica muestra que en realidad son **los pobres los que mayor demanda hacen de bienes públicos**, precisamente porque al tener menos bienes privados (renta disponible) más necesitan que el Estado les provea de bienes que para ellos son más difíciles de conseguir. Es por ello por lo que STIGLITZ concluye que, de hecho, la naturaleza del sistema impositivo es la que “determina la proporción de los costes

¹⁷ STIGLITZ, J.E., *La economía del sector público*, 2ª edición revisada y comentada, Barcelona, Antoni Bosch, 1995, p. 168.

adicionales asociados al aumento de los gastos en bienes públicos que ha de soportar cada persona”¹⁸. Así pues, como las personas más pobres, en sistemas impositivos progresivos, han de pagar menos que las ricas, entonces sí que es posible que quieran un nivel de gasto público mayor porque se benefician más de los bienes públicos -como se ha expresado, su Utilidad Marginal es mayor que para los ricos- y ahora el Coste Marginal no es tan grande para ellos como en un sistema impositivo uniforme, precisamente por la **progresividad de los impuestos**.

1.2. Grupos de presión

Hasta ahora, se ha hablado de que el individuo ejerce el derecho al voto considerando los intereses individuales, pero hay quien habla de la influencia de los **poderes fácticos** en los procesos electorales. Como explica DE PABLOS ESCOBAR, “los votantes no siempre van a actuar solitariamente, ya que es posible que siempre que tengan intereses comunes, opten por unir sus fuerzas”. Y lo hacen a través de los denominados **grupos de presión**, que intervienen “de forma efectiva en el desarrollo de la vida política”¹⁹.

El porqué de la influencia de estos grupos de presión ha de encontrarse en varias razones. Por un lado, estos grupos de presión son los que pueden suministrar al sector público información que facilitan esos grupos y que de alguna manera les **ayuda a la revelación de las preferencias** de los votantes sobre la demanda de bienes públicos. Además, los grupos de presión suelen tener una gran capacidad de influencia sobre los votantes, que puede ser puesta a disposición de los políticos en los procesos electorales –a través, por ejemplo, de concesión de medios poniéndolos al alcance de los partidos, como puede ser algo tan simple como medios de transporte-. Y, por último, lo más relevante es que los grupos de presión pueden conceder **apoyo financiero a los partidos políticos**

¹⁸ STIGLITZ, J.E., *La economía del sector público*, 2º edición revisada y comentada, Barcelona, Antoni Bosch, 1995, p. 169.

¹⁹ DE PABLOS ESCOBAR, L., *Teoría de la elección pública: últimas líneas de investigación*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Complutense de Madrid, 1988, p. 14.

De hecho, FREY ya señaló el patrón típico de actuación de los grupos de presión, cuyo *modus operandi* se basa en la generación de lo que se conoce como **información selectiva**: “tratan de conseguir beneficios para sí mismos a expensas de otros miembros de la sociedad haciendo que los órganos decisorios conozcan las consecuencias de la actividad pública sobre sus propios miembros”²⁰. Todo esto redunda, evidentemente, en una **ocultación de los perjuicios** que recaen, directa o indirectamente, en otros agentes o miembros de la sociedad.

Como puede deducirse, el papel de los grupos de presión puede llevar a que la **asignación de recursos que se haga no sea eficiente**: es decir, que hubiese otras asignaciones de recursos con las que el bienestar social en general fuese mayor, aunque en perjuicio de esos grupos de presión. Siendo así las cosas, ¿por qué se permite tal cuestión? Precisamente, porque su actuación suele estar presidida por lo que se ha denominado **invisibilidad parcial**. Normalmente, estos grupos intentan que las actuaciones que llevan a cabo sean poco conocidas para observadores externos; dicho de otra forma, ejercen la presión sobre los poderes públicos de manera discreta o incluso oculta para que la sociedad no sea consciente de la defensa que hacen de sus propios intereses y privilegios. Lo que suelen hacer los grupos de presión es de alguna manera camuflar algunas medidas económicas que les benefician dentro de programas electorales más grandes y difusos.

2. POLÍTICOS

2.1. El objetivo de los partidos políticos

Los partidos políticos ocupan una posición destacada en la *Public Choice* y han sido objeto amplio de estudio por parte de muchos autores. Son los partidos políticos los que, a través de sus representantes electos, van a tomar decisiones económicas. Y, como ya se ha advertido en líneas anteriores, la doctrina se pregunta qué interés está realmente detrás de esas actuaciones de política económica. Teóricamente, todo representante popular habría de buscar la maximización de la utilidad percibida por el conjunto de

²⁰ CUADRADO ROURA, J.R. (dir.) y otros, *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 4ª edición, Madrid, McGraw-Hill, 2010, p. 101. Así, los grupos de presión elaboran, por ejemplo, documentos o informes que de alguna manera están sesgados y ocultan posibles consecuencias negativas para otros grupos. Todo ello con la finalidad de beneficiarse ellos mismos.

ciudadanos, pero como se ha explicado antes el político no puede ser ajeno ni perder de vista los intereses de sus electores. Es precisamente este difícil **juego de equilibrios** el que desencadena toda una literatura al respecto; de hecho, DOWNS ya hablaba en *Una teoría económica de la democracia* (1957) de que, en realidad, los partidos políticos elaboran sus políticas con el **objetivo último de ganar elecciones**, y no al contrario, que sería ganar elecciones para poder aplicar las políticas económicas que crean adecuadas. Para él y muchos otros, los partidos políticos entienden las elecciones y los programas electorales no como un medio para poder poner en marcha políticas económicas sino para obtener votos y conseguir el poder.

Así pues, el comportamiento de los partidos políticos podría resumirse, siguiendo el *íter* de DOWNS, de la siguiente forma. Los gobiernos, a la hora de tomar decisiones económicas, van a depender de la actitud de, por un lado, los posibles futuros votantes y, por otro, la estrategia que vayan a seguir los partidos de la oposición. En relación a los votantes, como hemos explicado, estos van a votar en función de la utilidad o renta individual que esperan conseguir con la actuación gubernamental. En cuanto a los partidos de la oposición, estos elaboran sus previsiones para tratar de conocer cuál va a ser la evolución de la renta o utilidad de los votantes como consecuencia de las acciones llevadas a cabo por quien tiene en ese momento el poder.

En definitiva, para un sector doctrinal el sistema de partidos ha de entenderse como un “**mercado de votos**” en el que podría establecerse un símil entre lo que ocurre en el mercado de bienes y servicios y lo que ocurre en las elecciones: mientras que en la industria de bienes y servicios las empresas privadas intentan maximizar los beneficios, en política los partidos tratan de maximizar los votos. No obstante, y como pone de manifiesto MOLDES TEO, esta opinión no es unánime entre la doctrina y ha sido duramente criticada por otros referentes como William Ricker en *La teoría de las coaliciones políticas* (1962). Según estos autores, ha de diferenciarse “según las circunstancias” ya que “el sistema de partidos puede ser muy diverso”²¹. Ello conduce necesariamente a distinguir, tal y como vienen haciendo muchos autores, entre regímenes políticos bipartidistas y multipartidistas, puesto que, como ponen de

²¹ MOLES TEO, E., *Elección Pública: Hacia una teoría de los fallos colectivos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 101. En esta obra, el autor hace un magnífico análisis sobre las diferentes actuaciones electoralistas de los partidos en función de las circunstancias políticas del país concreto, e intenta desgranar cuáles son los fallos que se derivan de lo que ha denominado “**mercado de la competencia política**” (p. 131 y ss.).

manifiesto muchos de ellos, las motivaciones de los partidos en uno y otro caso pueden ser distintas.

2.2. Sistemas bipartidistas *versus* sistemas multipartidistas

Autores como MUELLER han tratado de sistematizar y explorar las diferencias entre unos y otros sistemas. Según explica, en los sistemas bipartidistas la cuestión puede reducirse a la elección entre candidatos a la derecha o a la izquierda, y es el que más votos consigue aglutinar el ganador. Esto fue explicado a través del *Teorema del votante mediano* de Hotelling y Downs, que de forma simplificada parte de que cada elector va a elegir al candidato o partido que más se acerque a su posición ideológica. Así, el candidato de la derecha va a captar todos los votos que estén a su derecha, mientras que el candidato de izquierdas captará los votos de todos aquellos que estén a su izquierda. Así las cosas, “sólo hay una cuestión a decidir: en qué medida se va a situar a la derecha o a la izquierda el candidato ganador”²². La consecuencia es que los candidatos trataran de moverse hacia el centro. Puede entenderse esto con un sencillo ejemplo: imagínese una línea recta y un candidato situado en un punto más a la derecha y otro más hacia la izquierda. Si los votantes que están ideológicamente situados entre el candidato y el extremo correspondiente van a votar a ese candidato, por ser más cercano a él, cuanto más al centro se sitúe el candidato y, por tanto, más votantes haya entre ellos y su extremo, mayores votos va a conseguir. Esto lleva, según manifiesta DE PABLOS ESCOBAR, a que al buscar los dos candidatos o partidos lograr la mayoría de los votos, “deben apoyar ideas que estén dispuestos a respaldar la mayoría de los ciudadanos, lo que provoca **ambigüedad en las posturas ideológicas de los partidos** y el acercamiento entre las mismas”²³.

En una democracia multipartidista, existirían *a priori* diferentes partidos con variadas ideologías; sin embargo el citado autor William Ricker planteó la hipótesis de que, al final, los sistemas multipartidistas terminan convergiendo en coaliciones de partidos de dimensiones parecidas. Se basa en la *Teoría de los juegos*, que parte del hecho de que la política es en realidad un “juego de suma cero”; que quiere decir que las

²² MUELLER. D.C., *Elección Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 111.

²³ DE PABLOS ESCOBAR, L., *Teoría de la elección pública: últimas líneas de investigación*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Complutense de Madrid, 1988, p. 14.

ganancias en votos que reciben unos partidos se ven compensada por una pérdida del mismo tamaño de otros partidos. Ello lleva a que, al final, la estrategia óptima para un partido es que la coalición de signo contrario sea lo más grande posible pero siempre con la condición de que tenga menos votos. Ello lleva a que se formen, en definitiva, coaliciones de partidos, que pueden ser más o menos explícitas, y que llevan a que el gobierno adopte “políticas menos decididas y efectivas” precisamente como consecuencia de la amalgama de partidos formantes de la coalición. Esta idea ha sido bautizada por MUELLER como la “**hipótesis de la coalición vencedora mínima**”.

2.3. Los ciclos políticos y la “miopía del votante”

Si los votantes tienen en cuenta, cuando van a votar, cuál ha sido la actuación gubernamental en el terreno económico para reelegir o no al gobierno, un aspecto fundamental es el de **qué período de tiempo va a considerar el votante** para emitir su juicio de valor que determinará, a la postre, el sentido de su voto. Este hecho crucial es controlado por los partidos políticos, y existen varias investigaciones empíricas llevadas a cabo que demuestran que existe una correlación entre actuaciones económicas y procesos electorales, entre los que destacan los trabajos llevados a cabo por FREY. Estas hipótesis parten de la consideración de que el Gobierno utiliza la economía con fines electorales para aumentar su popularidad y, en consecuencia, expectativa de voto. Muchas veces, esto genera que se adopten medidas que no se corresponden con la situación económica o social de la economía del país.

Es aquí donde tiene sentido hablar del “ciclo político” y la “**miopía del votante**”, pues suele ocurrir que es el año en el que tienen lugar las elecciones aquel que el elector va a considerar de verdad para su valoración. De esta forma, los votantes no prestan tanta atención a los años o períodos anteriores, sino que se preocupan más por el período del momento de la elección²⁴. Este hecho no pasa desapercibido por los

²⁴ La “miopía del votante” fue propuesta por William Nordhaus y Duncan MacRae; y es explicada por MUELLER en su obra *Elección Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1984. Utiliza un ejemplo que creo que es muy ilustrativo: el autor explica que los votantes preferirán votar a quien consiga tasas de desempleo más bajas, porque este hecho es percibido directamente por los electores. Sin embargo, una tasa de desempleo muy baja produce inflación, por la reactivación de la economía a través del mayor consumo que se genera por haber menos desempleo, lo que puede ser perjudicial a la larga si hay una subida excesiva de precios (p. 164). En el mismo sentido se pronuncia DE CARLOS VILLAMARÍN en *Ciclos económicos de origen político: la visión heterodoxa de Kalecki*, *Apuntes del Cenes*, Volumen 27,

políticos, que siendo plenamente conscientes de ello tratan de incidir sobre la economía con sus políticas.

En definitiva, desde la Teoría de la Elección Pública **se vincula directamente la salud del sistema económico y su popularidad**, y es por esto por lo que los gobiernos tratan de manipular las variables macroeconómicas que están a su alcance. Como puede desprenderse de lo expuesto, las actuaciones en política económica estarían, según estos modelos, claramente influidos por el nivel de popularidad de los gobiernos al producirse unas elecciones. Así, por ejemplo, cuando en unas elecciones el partido gobernante no tenga plena seguridad en ser reelegido, este aumentará el gasto público. Evidentemente, como explica DE CARLOS VILLAMARÍN, “un Gobierno que busca alcanzar sus propios objetivos e intereses puede generar fluctuaciones cíclicas en la economía”.

Por último, hay autores que han tratado de buscar maneras para paliar estos ciclos económicos o, al menos, minimizar su impacto. En este sentido, hay quien cree que para evitar esto habría de reducirse a la mínima expresión el sector público ya que así se evitarían estos ciclos políticos. Es decir, estos autores creen que si el gobierno no tuviese la posibilidad de manipular las variables macroeconómicas, no existirían tales ciclos. En mi opinión, es cierto que estos ciclos políticos pueden calificarse, como de hecho hace MOLDES TEO, de “fallos del mercado político” pero no lo es menos el hecho de que, como se ha relatado a comienzos de estas hojas, el mercado por sí mismo también presenta unos “fallos de mercado” que hacen necesaria la intervención pública en la economía. Quizás sería más adecuado buscar un cierto equilibrio, que es lo que también proponen otros autores cuya opinión rescata DE PABLOS ESCOBAR. Así, podría optarse, entre otros, por dar mayor publicidad a las decisiones estatales, informar más al ciudadano de los impactos de tales políticas, o confiar la política económica a personas u órganos que no sean tan volubles a la deriva político-electoral²⁵.

En conclusión, los ciclos económicos son un claro ejemplo de la interdependencia entre política y economía que preside todas las aportaciones de la Escuela de la Elección Pública, pues como recuerda DE CARLOS VILLAMARÍN,

Nº 46, Julio-diciembre 2008, donde se sirve del mismo ejemplo y explica que cuando ya han pasado las elecciones, el desempleo vuelve a subir porque el “ejecutivo pisa el freno con el fin de controlar, fundamentalmente, las tensiones inflacionistas” dado que ya no hay elecciones a corto plazo (p. 11).

²⁵ DE PABLOS ESCOBAR, L., *Teoría de la elección pública: últimas líneas de investigación*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Complutense de Madrid, 1988, p. 18.

quienes la integran parten del convencimiento de que “las decisiones gubernamentales pierden el carácter neutral [...] para convertirse en un proceso donde imperan las **ambiciones y deseos de los agentes implicados**”²⁶; en este caso de los gobiernos, cuyo deseo es ser reelegidos.

3. BURÓCRATAS Y FUNCIONARIOS

3.1. El burócrata como “maximizador” del presupuesto

William Niskanen ha sido, probablemente, el autor más influyente a la hora de estudiar las instituciones burocráticas y su funcionamiento, habida cuenta de que son fundamentales para la provisión de bienes públicos y otras políticas económicas. En su obra *Burocracia y Gobierno representativo* (1971), el autor hace un análisis de qué es lo que condiciona de verdad el **comportamiento de los funcionarios** así como el ambiente y condiciones en las que opera. Se parte de la premisa de que, en realidad, el burócrata o funcionario “es un ser humano como cualquier otro, que decide no necesariamente en términos de interés público sino más bien, como todo ser racional, buscando maximizar el beneficio de su cargo”²⁷, tal y como expresa GUZMÁN NAPURÍ.

Este hecho es conocido en la literatura de la Elección Pública con una simple proposición: el burócrata o funcionario es, en realidad, un **maximizador del presupuesto**. La causa de esto hay que encontrarla en dos razones: los incentivos del burócrata en el seno de la Administración Pública, que serán muy distintos a los que tendrá la empresa privada, y la información con la que cuentan. En relación a los incentivos, el máximo “premio” que pueden conseguir con una actuación óptima es el de la propia satisfacción del trabajo bien hecho, nada más. Mientras que en la empresa privada, un trabajador puede llevarse una parte de los beneficios si actúa de manera eficiente, esto no ocurre en la Administración. Como expresa MUELLER, el burócrata no tiene ningún tipo de incentivos financieros, por lo que sus metas pueden ser “la

²⁶ DE CARLOS VILLAMARÍN, P., Ciclos económicos de origen político: la visión heterodoxa de Kalecki, *Apuntes del Cenes*, Volumen 27, N° 46, Julio-diciembre 2008, p. 8.

²⁷ GUZMÁN NAPURÍ, C., La llamada teoría del *public choice* y una introducción a su aplicación al control de los actos estatales, *Ius et veritas*, núm. 24, p. 122.

reputación pública, el poder, el patrocinio o la posibilidad de introducir cambios”²⁸. En definitiva, al no existir casi incentivos de tipo monetario, el burócrata intenta con su actuación el **mantenimiento de su status quo** a través de un aumento del presupuesto pero no a través de, por ejemplo, la eficiencia a la hora de la asignación de recursos, pues no conseguiría ningún beneficio directo de tal actuación.

3.2. Falta de competencia e ineficiencias

Otra cuestión que es paradigmática de la diferencia del trabajador de la empresa privada y un burócrata es **la ausencia de competencia**: la actuación que lleven a cabo los burócratas no está medida en término de costes y beneficios, precisamente porque no trabajan en un entorno competitivo. Además, no ha de pasarse por alto el hecho de que muchas veces llevarán a cabo “**actuaciones reglamentaristas**”: como es sabido, la Administración cuenta con una multiplicidad de reglas y normas que el funcionario no debe transgredir. Así, muchas veces el funcionario puede primar el “no equivocarse” para ser sancionado sobre la eficiencia a la hora de asignar recursos, que como se ha explicado es propia del sistema de mercado. Todos estos factores pueden desembocar en lo que se conoce como ineficiencias, que según sistematizan los expertos pueden ser de dos tipos:

- i. **Ineficiencia asignativa**, que hace referencia a que la asignación de recursos por parte de los burócratas no tiene que coincidir con el óptimo social, es decir, con lo que la sociedad demanda. Como puede observarse, este hecho tiene gran conexión con la dificultad de la **revelación de preferencias** a la que se ha hecho referencia al comienzo del trabajo y, por otro, a los **problemas de información** que eran propios del sector público: al no haber competencia ni mercado, no existen señales como pueden ser los precios que sirvan para determina el tipo y la cantidad de bienes y servicios públicos que la sociedad necesita.

²⁸ MUELLER. D.C., *Elección Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 170.

- ii. **Ineficiencia X o ineficiencia técnica**, relacionada con el proceso de obtención de los bienes y servicios públicos. Esta ineficiencia trae causa de la **ausencia de competencia**, y es que al no existir ningún incentivo para reducir costes y actuar de la manera más eficiente posible –es decir, utilizar los recursos allá donde sean más productivos para ahorrar costes- no se utilizan técnicas más economizantes para la obtención de dichos bienes y servicios. Así, el grado de ineficiencia técnica en la provisión de bienes públicos estará íntimamente ligado al sistema de incentivos del que se hablaba anteriormente: dependerá en última instancia de los incentivos que haya para evitar el despilfarro y la duplicación.

Como puede observarse, los problemas a la hora de la actuación de los burócratas y las ineficiencias existentes encuentran su origen en lo que se denominan fallos del sector público. De hecho, los problemas en el funcionamiento de la Administración son palpables en el día a día y no hay que irse lejos para comprobar su existencia. Por ejemplo, la maximización del presupuesto o el mantenimiento del *status quo* de los funcionarios puede evidenciarse en el proceso de “descentralización territorial” que han llevado a cabo muchos países: en efecto, aunque la premisa inicial era la del acercamiento de la autoridad encargada de suministrar los bienes y servicios públicos a sus ciudadanos, este proceso no ha ido acompañado de una racionalización en el uso de servicios públicos y ha generado, a menudo, una superposición de competencias que ha llevado a lo que ya se adelantaba en las primeras líneas de este trabajo y por lo que algunos autores han llegado a equiparar a esa sobredimensión del sector público como un *Leviathan* que hay que controlar.

IV. CONCLUSIONES

Como ya he expresado tantas veces a lo largo de estas páginas, la principal novedad de la Teoría de la Elección Pública radica en que, por primera vez, se aplican técnicas propias de las Ciencias Económicas, en concreto de la Teoría Económica Neoclásica –como puede ser el sistema de precios y las asignaciones eficientes- para analizar las **instituciones y fenómenos públicos y políticos**.

En efecto, mientras que las teorías tradicionales no se ocupan de estudiar en comportamiento que los agentes económicos tienen cuando actúan en la esfera pública, la Escuela de la Elección Pública otorga una importancia fundamental a este aspecto, y se adentra en conocer cómo votantes, funcionarios, legisladores o políticos, entre otros, buscan maximizar sus propias utilidades también en el ámbito de lo público. Creo que las conclusiones a las que llegan, aunque pueden ser algo descorazonadoras, son realistas, pues no obvian que difícilmente un individuo deja completamente del lado sus motivaciones propias aun cuando actúe en la esfera pública. De hecho, muchos teóricos de la Elección Pública creen que la diferencia entre la actuación de un individuo en el seno de una empresa y en la Administración trae causa fundamentalmente del **marco institucional y las reglas** las que están sometidos: mientras que en la empresa privada hay más probabilidades de que los actos individuales coincidan con el interés general de la empresa, en el sector público es más probable que los individuos al maximizar sus intereses individuales estos no converjan con el interés general.

Lo anteriormente explicado puede ligarse a los ya citados sistemas de incentivos, tan distintos en la empresa privada y la Administración. Este también es un objeto de análisis cardinal para estas teorías, que tratan de estudiar cómo las **restricciones, los sistemas de sanciones o los sistemas de recompensa** influyen en el comportamiento individual de quienes participan en la provisión de bienes públicos, que está íntimamente ligado con la proposición del burócrata como “maximizador” del presupuesto a la que se ha hecho referencia.

En definitiva, creo que la principal virtud que tiene la Teoría de la Elección Pública es que al no analizar las decisiones en política económica sólo desde una perspectiva puramente económica o puramente política, como si fuesen compartimentos estanco, se abren un sinfín de vías de estudio del porqué de muchos ejemplos que encontramos en las decisiones públicas. Ello tiene su cristalización en que, a pesar de aplicar la Teoría Económica Neoclásica a las decisiones políticas, se parte siempre de la consideración de que incluso para un mismo individuo, los **mecanismos de decisión humana son diferentes en el mercado económico y en el mercado político**. Ello supone abandonar ciertas concepciones que creo que pueden ser algo irreales e incluso ingenuas, pues no ha de obviarse que las medidas de política económica se toman por cantidad de agentes y organizaciones que forman el Estado, lo cual complica en gran

medida el proceso. A ello, ha de sumársele el hecho de que quienes participan de las mismas son quienes luego actuarán en la esfera privada, y a quienes les resultará muy difícil desligar totalmente ambos intereses. Así las cosas, creo que este repaso a la *Public Choice* sirve para reforzar la idea de que si bien los **“fallos de mercado” son condición necesaria para la intervención del Estado en la economía, no son condición suficiente**; pues ha de tenerse claro cuán importante es el diseño del aparato institucional y público, habida cuenta de que, como se ha reflejado en estas líneas, la distorsión que pueden causar los “fallos del sector público” puede ser notable.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ RENDUELES, J.R. (1986), *James M. Buchanan y la 'elección pública'*, El País, consultado el 17 de septiembre de 2017. Disponible en “https://elpais.com/diario/1986/10/22/economia/530319602_850215.html”.
- BUCHANAN, J.M., MCCORNICK, R.E., y TOLLISON, R.D., *El análisis económico de lo político*, Instituto de Estudios Económicos, 1984.
- BUCHANAN, J.M., *La perspectiva de la elección pública*, n.d.
- CUADRADO ROURA, J.R. (dir.) y otros, *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, 4ª edición, Madrid, McGraw-Hill, 2010.
- DE CARLOS VILLAMARÍN, P., Ciclos económicos de origen político: la visión heterodoxa de Kalecki, *Apuntes del Cenes*, Volumen 27, Nº 46, Julio-diciembre 2008.
- DE PABLOS ESCOBAR, L., *Teoría de la elección pública: últimas líneas de investigación*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Complutense de Madrid, 1988.
- GUZMÁN NAPURÍ, C., La llamada teoría del *public choice* y una introducción a su aplicación al control de los actos estatales, *Ius et veritas*, número 24, pp. 114-124.
- HIERRO RECIO, L.A.; GARCÍA GUGLIERI, M.P.; GONZÁLEZ LUNA, L.; AGUILAR CABELLO, M., ¿Es racional votar? El estado de la cuestión desde la perspectiva de la Elección Pública, *VI Encuentro de Economía Pública: el gasto social y su financiación*, Oviedo, 4-6 de febrero 1999.
- MOLES TEO, E., *Elección Pública: Hacia una teoría de los fallos colectivos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987.
- MUELLER, D.C., *Elección Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

STIGLITZ, J.E., *La economía del sector público*, 2º edición revisada y comentada,
Barcelona, Antoni Bosch, 1995.