



El Dr. John Cobin es Académico en las áreas de Economía y Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Andrés Bello, Santiago de Chile. En dicha facultad compatibiliza su cargo de Director del programa MBA en Santiago y su labor de investigación con consultorías profesionales al sector privado. Siendo un conocedor de las políticas públicas que aplican gobiernos de gran parte del orbe, da a menudo conferencias en ciudades de Europa y América Latina (Belgrado, Praga, Lima, Buenos Aires, etc.).

El Dr. Cobin es activo en la investigación de las políticas públicas y en la escritura. Recibió su A.R.E. desde el Reformed Bible College, su B.A. en Economía de Negocios de la Universidad Estatal de California, Long Beach (1985), su M.A. en Economía de Negocios de la Universidad de California, Santa Bárbara (1987), y ambos, su M.A. en Economía (1995) y su Ph.D. en Políticas Públicas (1996) de la Universidad George Mason en Fairfax, Virginia.

Destaca en el Dr. Cobin, además de su experiencia académica, sus vivencias en distintos países del mundo, dentro de los que destaca su paso por Serbia, República Checa, Estados Unidos, Canadá, América Latina, Nueva Zelandia, Tailandia, entre otros, sumando su paso por más de 46 países, lo que le ha entregado un conocimiento real y aplicado de las consecuencias de las políticas públicas adoptadas en el mundo.

La investigación del Dr. Cobin ha abarcado la evaluación de las políticas públicas urbanas, como la zonificación, la construcción y la regulación de la seguridad contra incendios y la construcción de carreteras, así como en formas teóricas de reducir los problemas económicos asociados (por ejemplo, su libro *Regulaciones de la Construcción, Alternativas de Mercado y Política Alodial*, 1997). Los libros provocativos del Dr. Cobin, *Biblia y Gobierno: Política Pública desde una Perspectiva Cristiana* (Alertness Books, 2003) y *Teología Cristiana de la Política Pública: Destacando la Experiencia de América* (Alertness Books, 2006) lidian con la naturaleza del Estado y la interrelación entre la fe cristiana o la acción y la política pública.

# **Políticas Públicas**

## **Tópicos Modernos de la Economía de Mercado para el Bienestar Social**

Segunda Edición

JOHN M. COBIN, PhD

**Facultad de Economía y Negocios**  
**Universidad Andrés Bello**  
Santiago, Chile

Copyright © John M. Cobin 1999, 2003, 2009

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de consulta o transmitida en ninguna forma o por ningún medio electrónico, mecánico o de fotocopia, grabación o de cualquier otra clase sin previo permiso del autor.

Primera edición 1999 (Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile)

Primera edición revisada 2003 (Alertness Books, South Carolina)

Segunda edición 2009 (Universidad Andrés Bello, Santiago de Chile)

La primera edición se tituló *Ensayos Sobre Temas Modernos de la Economía de Mercado* y fue editada por la Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile en 1999. La versión original inglesa también está disponible: *A Primer on Modern Themes in Free Market Economics and Policy* de Universal Publishers, USA ISBN 1-58112-791-X.

Traducción de la primera edición y revisión de la segunda edición por Hermógenes Pérez de Arce Ibieta, Santiago, Chile. Traducción de los cambios para la segunda edición por José Luis Muñoz García, Santiago.

Publicado por: Facultad de Economía y Negocios

Universidad Andrés Bello

Fernández Concha 700

Las Condes, Santiago de Chile

Fono: +56-2-661 8000 / +56-2-661 8500

Inscripción del registro de propiedad intelectual, Santiago de Chile

Número de inscripción: 181555 (2ª edición 1 de julio de 2009)

Número de inscripción: 108885 (1ª edición 28 de mayo de 1999)

Impreso en Gráfica LOM

Publisher's Cataloging-in-Publication Data

Cobin John M., 1963—

Políticas Públicas: Tópicos Modernos de la Economía de Mercado para el Bienestar Social / by John M. Cobin

Includes bibliographical references and index.

ISBN 9-7895672-4-7-554

1. Social Choice. 2. Rent (economic theory). 3. Public interest—United States. 4. Antitrust law—Economic aspects—United States. 5. Economic policy. 6. Property. 7. Law and economics. 8. Austrian school of economists. 9. Land tenure—Law and legislation—United States. 10. Right of property—United States. 11. United States Constitutional law—Economic liberties. 12. Welfare economics. I. Title II. Cobin, John M.

HB98.C63 2009

330.15'7—dc20

“La esencia del Gobierno es el poder; y el poder, radicado, como debe estarlo, en manos humanas, siempre estará expuesto a ser empleado para abusar.”

—James Madison

“Algunas veces se dice que no se le puede confiar al hombre el gobierno de sí mismo. ¿Puede, entonces, confiársele el gobierno de los demás? ¿O hemos encontrado ángeles que asumen la forma de reyes para gobernarlo? Dejemos que la historia conteste esta pregunta.”

—Thomas Jefferson

“¿Qué es la historia sino el relato de cómo los políticos han derrochado la sangre y los tesoros de la raza humana?”

—Thomas Sowell

“¿Es concebible que un pueblo recientemente emancipado pueda proyectarse a las alturas de la libertad, y, a diferencia de Ícaro, no ver sus alas fundidas ni precipitarse al abismo? Tal maravilla es inconcebible y sin precedentes. No hay ninguna probabilidad razonable para dar base a nuestras esperanzas.”

—Simón Bolívar

“El dinero es preferible a la política. Es la diferencia entre ser libre para ser como uno quiera y votar por quien uno quiera. Y el dinero es más efectivo que la política tanto en resolver problemas como en proporcionar independencia individual. Para liberarnos de todos los problemas del mundo, necesitamos ganar dinero. Y para ganar dinero, necesitamos ser libres.”

—P. J. O'Rourke

“En la crisis actual, el gobierno no es la solución a nuestros problemas; el gobierno es el problema.”

—Ronald Reagan



# Agradecimientos

Quiero reconocer mi gratitud y deuda a mis colegas de la Universidad George Mason. Estos amigos y asociados me ayudaron adquiriendo y enviando muchos recursos necesarios y material para este libro que no estaban disponibles en Chile. Quisiera agradecer a Fred Foldvary, Eugenio Guzman, Jerry Ellig, Tracy Harms, Randall Holcombe, Ray Harbaugh, y N. Stephan Kinsella por su revisión a la primera edición y sus útiles comentarios sobre los proyectos e ideas que le conciernen, como también a la Universidad Finis Terrae en Santiago de Chile por el financiamiento para la primera edición de este libro. Por último, quisiera agradecer a la Universidad Andrés Bello por financiar la segunda edición y darme el permiso para escribirla, con mención especial de gratitud a nuestro Decano Francisco Labbé Opazo y mi colega Christian Lomakin.

# Índice

Agradecimientos _____	iv
Índice _____	v
Prefacio _____	vii
1 Ideas y grupos de interés en la economía y en las políticas públicas _____	1
2 Teoría de la captura y del antimonopolio _____	34
3 Búsqueda de rentas _____	61
4 El cálculo del consentimiento y la búsqueda de votos _____	101
5 Políticas públicas y elección pública _____	140
6 Temas de la elección pública para la regulación _____	193
7 Ludwig von Mises: un compendio de su pensamiento económico liberal _____	239
8 La metodología austríaca y el problema del conocimiento _____	270
9 Actividad empresarial: una perspectiva austríaca _____	318
10 Intervencionismo: una crítica austríaca _____	360

11 El ciclo de los negocios austríaco y la libertad bancaria	404
12 La ficción del fracaso del mercado	444
13 Análisis económico del derecho	482
14 Casos y críticas sobre derecho y economía centrados en el derecho de propiedad	528
15 El alodialismo como política económica	585
Indice de Páginas Citadas en <i>Human Action</i> y <i>La Acción Humana</i>	672
Indice de Referencias	673
Sobre el autor	694

# Prefacio

La economía de libre mercado ha hecho muchos progresos durante los pasados veinte años. Estos avances se deben a la maduración de la teoría de la elección pública y de los estudios empíricos, junto al resurgimiento del interés por los temas de la Economía Austríaca, como los referidos al sistema bancario libre, la actividad empresarial en el proceso de mercado y la crítica del socialismo y del intervencionismo. Adicionalmente, nuevas avenidas se han abierto acerca del derecho y la economía y en los estudios sobre regulación que favorecen las ideas en pro de un mercado libre.

El propósito de este libro es presentar y sintetizar algunos de los más importantes avances en la economía y las políticas de libre mercado contemporáneas. Está escrito como un documento para ser traducido, principalmente para estudiantes de Chile y América Latina que no leen bien en inglés, pero a quienes les gustaría leer acerca de las ideas de libre mercado desde las fuentes originales. Por ésta razón, la versión en inglés se ve un poco más "ruda" que la en español. Y mis colegas académicos se darán cuenta de la singularidad de tener tantas citas largas en el texto. Estas citas tienen sentido una vez que se entiende que el propósito principal del libro es facilitar el acceso a traducciones de



fuentes originales para los que no hablan inglés. Sin embargo, la versión en inglés debería, no obstante, resultar útil para los estudiantes de seminarios especiales, tales como los que yo regularmente dirijo en Europa, Belgrado y Praga, justo como lo haría para los estudiantes de verano en programas liberales clásicos, como los ofrecidos por el Instituto de Estudios de Personal en el Condado de Fairfax, Virginia, etc. En consecuencia, muchos pensadores del libre mercado que han sido citados ayudarán a familiarizar al lector con muchos aportantes claves y sus contribuciones. El libro está diseñado para una variedad de usos:

- un texto base para cursos superiores, de postgrado o electivos en economía.
- un curso electivo de ciencias sociales con base económica para pregraduados avanzados,
- para facilitar la discusión en un curso electivo de un MBA sobre regulación y
- en algunos casos, el texto podría ser la base para un curso-trampolín obligatorio de nivel superior en programas de economía o negocios, especialmente en universidades que ofrezcan cursos electivos avanzados en elección pública, Economía Austríaca, derecho y economía, regulación y políticas públicas.

En este último caso, un curso que se remita a este libro serviría como un trampolín para mayores estudios en profundidad, especialmente cuando el enfoque general esté en la regulación y en las políticas. El libro es intencionalmente ecléctico, en el sentido de que no favorece ninguna rama particular de la teoría del libre mercado. Hay cinco capítulos sobre la elección pública (1, 2, 3, 4 y 6), cinco capítulos sobre economía austríaca (7, 8, 9, 10 y 11), tres capítulos sobre temas de políticas públicas (5, 12 y 15), y dos capítulos sobre el derecho y la economía (13 y 14).

Hay muchas citas largas en algunas partes del libro, de modo que los estudiantes (o el lector casual) puedan verse expuestos directamente a los teóricos que están detrás de

las ideas. Este formato debería probar ser un efectivo método de enseñanza y sería de esperar que alentara la discusión en la sala de clases sobre los argumentos de los variados teóricos del libre mercado. En efecto, las citas deberían ser aprovechadas en todo su pleno valor pedagógico, dado que ellas representarán probablemente la parte principal de la directa exposición de muchos estudiantes a los teóricos claves del libre mercado—especialmente para estudiantes que su primera lengua no es el inglés. Como un ejercicio adicional, yo típicamente requiero de los estudiantes que memoricen las definiciones de búsqueda de rentas, sistema bancario libre, bienes públicos y Teorema de Coase, porque creo que les serán útiles durante otros cursos y en sus carreras académicas y profesionales. También exijo a los estudiantes que escriban un documento sobre la política de medio ambiente, utilizando las fuentes que aparecen en el capítulo seis, y aplicando sus conocimientos de la elección pública, la economía austriaca, el derecho y la teoría económica.

Cuando imparto un curso que cubre todos los tópicos del texto, sigo esta estructura del material.

Capítulo	Número de clases de 90 minutos
1	2
2	1½
3	2½
4	2
5	1½
6	1½
7	1
8	2
9	1½
10	1½
11	2

12	2
13	2
14	3
15	2

Dado este sistema, las ponderaciones para cada área de análisis son (aproximadamente):

Elección pública	34%
Economía austríaca	29%
Derecho y economía	18%
Políticas públicas	19%

Sin embargo, siempre hay considerable traslapamiento entre los tópicos y los estudiantes habitualmente gastarán más tiempo estudiando fuera de clases para las relativamente copiosas porciones de derecho y economía y elección pública.

Mi curso también requiere algunas lecturas externas, incluyendo (1) selecciones de diarios y revistas que informan de casos relevantes que pueden ser aplicados a la clase; he usado, por ejemplo: Hillary E. MacGregor (1997), "City Process for Granting Permits Due for Overhaul Development: Many Say Winning the Right to Build Houses in Ventura Is Based On Politics and Deal-Making Rather than Good Planning," *Los Angeles Times*, Ventura County Edition, Tuesday, January 21, p. B1 (Metro), (2) Altamente recomendado: William H. McNeill (1976), *Plagues and Peoples*, Doubleday (Anchor Books): New York, pp. 1-13, 33, 40, 48, 56, 59-68, 75-76, 164-165, 196, 206-207, 216, 256-257, (3) Ludwig von Mises (1966 [1949]), *Human Action: A Treatise on Economics*, Fourth Revised Edition, The Foundation for Economic Education: Irvington-on-Hudson, New York, (4) George Selgin (1990), "Short-Changed in Chile: The Truth about Free-Banking Episode,"

*Austrian Economics Newsletter*, Winter/Spring, pp. 5-7, (5) Fred Foldvary (1994), *Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services*, Edward Elgar Publishing Co. [The Locke Institute]: Brookfield, Vermont, chapters 1 and 2, (6) Randall Holcombe (1997), "A Theory of the Theory of Public Goods," *Review of Austrian Economics*, vol. 10, no. 1, January, pp. 1-22, (7) Robert Cooter y Thomas Ulen (1997), *Law and Economics*, second edition, Reading, Mass.: Addison-Wesley, chapters 1, 2 y 3, (8) John Robson y Owen Lippert, "Introduction: Law and Markets," capítulo 1 de John Robson y Owen Lippert, eds., *Law and Markets: Is Canada Inheriting America's Litigious Legacy?*, Vancouver, B.C.: The Fraser Institute, 1998, pp. 3-10; y (9) cualquier otro material que yo encuentre de interés.

Traducción de los textos antedichos: Hillary E. MacGregor (1997), "Proceso de la Ciudad para Emitir Permisos Necesarios para Desarrollo de Reparaciones: Muchos Dicen que Ganar Permisos para Construir Casas en Ventura Está Basado en la Política y en Hacer Tratos Antes que en la Buena Planificación," *Los Angeles Times*, Ventura County Edition, martes, enero 21, p. B1 (Metro), (2) Altamente recomendado: William H. McNeill (1976), *Plagas y Personas (o Pestes y Gentes)*, Doubleday (Anchor Books): Nueva York, pp. 1-13, 33, 40, 48, 56, 59-68, 75-76, 164-165, 196, 206-207, 216, 256-257, (3) Ludwig von Mises (1966 [1949]), *La Acción Humana: Tratado de Economía*, tercera edición revisada, Unión Editorial, S.A.: Madrid, (4) George Selgin (1990), "Escasos de Sencillo en Chile: La Verdad Sobre el Episodio de Libertad Bancaria," *Austrian Economics Newsletter*, invierno/primavera, pp. 5-7, (5) Fred Foldvary (1994), *Bienes Públicos y Comunidades Privadas: La Provisión por el Mercado de Servicios Sociales*, Edward Elgar Publishing Co. [The Locke Institute]: Brookfield, Vermont, capítulos 1 y 2, (6) Randall Holcombe (1997), "Una Teoría de la Teoría de los



Bienes Públicos,” *Review of Austrian Economics*, vol. 10 no. 1, enero, pp. 1-22, (7) Robert Cooter y Thomas Ulen (1997), *Derecho y Economía*, segunda edición, Reading, Mass.: Addison-Wesley, capítulos 1, 2 y 3, (8) John Robson y Owen Lippert, “Introducción: La Ley y los Mercados,” capítulo 1 en John Robson y Owen Lippert, eds., *La Ley y los Mercados: ¿Está Canadá Heredando el Litigioso Legado de Norteamérica?*, Vancouver, B.C.: The Fraser Institute, 1998, pp. 3-10, y (9) otro material que yo encuentre de interés.

# 1 Ideas y grupos de interés en la economía de la elección pública y en las políticas públicas

## ¿Qué es la economía de la elección pública?

Considere la posibilidad de una negociación de mercado, incluida una decisión política que tiene implicancias económicas, entre un comprador y un vendedor. Cuando se llega a un trato, éste se manifiesta mediante una opción mutua de acuerdo entre la persona 1 y la persona 2. Sin embargo, cuando esta decisión también afecta a la persona 3, o a las personas 4, 5, 6,...x, entonces se dice que tal elección es una elección pública.

Las políticas públicas generalmente implican decisiones públicas. Políticos, burócratas, jueces, grupos de presión (lobystas), grupos de intereses especiales, actores políticos y similares, hacen decisiones y tratos, compromisos y acuerdos. Estos acuerdos se destilan en la legislación, en sentencias, y en órdenes ejecutivas que asignan recursos escasos, imponiendo costos a ciertas personas y beneficiando a otras. En general, todas estas decisiones son decisiones públicas. La economía de la elección pública busca estudiar las decisiones y el comportamiento maximizador que se encuentra en el proceso político. Como concepto, la elección pública, en cierta medida, ha sido absorbida en la corriente principal del pensamiento

económico. Pero aún es considerada por muchos como un poco rechazada con respecto al nexo con el liberalismo clásico. Sin embargo, su lógica y sus conclusiones son a la vez simples y potentes, y difícilmente pueden ser ignoradas.

### **La influencia del ideario del libre mercado grabada a fuego**

Nunca se debe subestimar el poder de las ideas. Una idea desechada en una generación puede gobernar el mundo en las generaciones siguientes. El Marxismo es un buen ejemplo. No ha habido nadie desde Jesús y los Apóstoles que haya tenido más influencia que Karl Marx. Incluso Mahoma, Einstein, Jefferson, Lutero, Calvino, Beethoven, Ford y Gates han fracasado en penetrar cada rincón del mundo como el Marxismo lo hizo. Evidentemente, el marxismo se embelleció y se propagó considerablemente por las futuras generaciones de pensadores y activistas marxistas, de tal manera que en el siglo XX y las versiones actuales son bastante diferentes de lo que Marx enseñó como marxismo.

Sin embargo, Marx fue ridiculizado y despreciado en su tiempo. El era un judío que odiaba a los judíos. De extraño aspecto, era un académico alemán de barba tupida que vivía lejos de las bondades que si tenía el padre rico de su compañero Friedrich Engels, en Londres. ¿Quién habría pensado, a finales del siglo XIX, que ese hombre pudiera engendrar discípulos que tan dramáticamente han impactado al mundo? Y todavía sus ideas tienen influencia en el mundo. La doctrina marxista aplicada a las políticas públicas del siglo XX tuvo como resultado la muerte de unos 272 millones de civiles y de la mayor destrucción del medio ambiente y la propiedad privada que el hombre conozca. Así, uno nunca debiera subestimar el poder de las ideas, no importa cuan absurdas o ridículas parezcan.

La economía de la elección pública, junto con la economía Austriaca, tienden a ser coherentes con el liberalismo clásico: gobierno pequeño y mercados libres.

Aunque su influencia sigue creciendo, las ideas generadas en estas escuelas aún tienden a ser ignoradas por los principales economistas neoclásicos y los políticos. Ha habido varios ganadores del premio Nóbel en economía, derivado de éstos programas, en los últimos 40 años: Friedrich von Hayek (1974), James Buchanan (1986), y Vernon Smith (2002).

Estos logros han hecho que resulte más difícil hacer caso omiso de las teorías del mercado libre, sobre la elección pública y la economía austriaca. A ellos se suman los premios Nóbel de la prestigiosa Universidad de Chicago, cuya metodología es de estilo neoclásico, pero cuyas conclusiones políticas tienden a ser similares: Milton Friedman (1976), George Stigler (1982), Robert Solow (1987), Ronald Coase (1991), Gary Becker (1992), Robert Fogel (1993), y Robert Lucas (1995). También hay una notable línea de influyentes pensadores del libre mercado que no recibieron el premio Nóbel, como Ludwig von Mises, Murray Rothbard, Israel Kirzner, Gordon Tullock, Armen Alchian, Paul Heyne, Julian Simon, y muchos otros. Obviamente los economistas del libre mercado no son monolíticos en su pensamiento, y es a menudo observable que existe un sano desacuerdo entre ellos.

Hoy en día hay varias ramas de pensamiento de libre mercado, cada una con diferentes y distintivas metodologías y programas de investigación. La de la elección pública es tal vez la que tiene más amplio atractivo, dada la diseminación de ideas a través de la Universidad de Chicago y de la Universidad George Mason de Fairfax, Virginia, que han conducido a que se genere interés en otras importantes universidades dedicadas a la investigación, como la Universidad de California y Los Ángeles, Rochester, Minnesota, Universidad de Washington, Universidad de California y



Santa Bárbara, además de numerosas escuelas de artes liberales. El tema del derecho y la economía ha gozado del mismo modo de gran aprecio en el medio académico, logrando un particular impulso inspirado en el libre mercado en años recientes, lo cual también ha impactado a los estudios sobre regulación. Más aún, ha habido una revitalización de la Economía “Austriaca” (llamada así por la nacionalidad de los fundadores de esa escuela y de sus principales exponentes). Ahora hay programas de Economía Austriaca en la Universidad de Nueva York y en la Universidad George Mason, además de pensadores líderes de la Escuela Austriaca en la Universidad Auburn, en la Universidad de Georgia y en la Universidad del Estado de Florida, como también en numerosos “colleges” de artes liberales y escuelas más pequeñas como la Universidad Pace, Grove City Collage, Hillsdale Collage, Universidad Francisco Marroquín en Guatemala, Universidad San Pablo en Guatemala, y Universidad Andrés Bello en Santiago, Chile.

De este modo, ha habido creciente interés en estas perspectivas de libre mercado. A pesar de la resistencia encontrada por estos grupos de parte de la corriente predominante, la potencia de sus ideas ha tornado imposible ignorarlos. De hecho, un número creciente de sus ideas ha sido y continúa siendo incorporado a la corriente principal del pensamiento económico. Sin embargo, no siempre han sido bienvenidos con los brazos abiertos, pese al hecho de que dos miembros de estas tendencias han ganado el Premio Nobel durante los 70's y los 80's, los cuales gozaban de amplia reputación en esas décadas. No obstante, ganar el premio Nóbel exige considerables becas. Además, existen un número de economistas ampliamente respetados, con una bitácora sustancial de publicaciones, incluyendo a Ludwig von Mises, Israel Kirzner, Murray Rothbard, Charles Rowley, Richard Wagner, Robert Tollison, Larry White, Jack High, George Selgin, Roger Garrison y Gordon Tullock. Así y todo, no siempre es fácil ser el líder de un nuevo mo-

vimiento. Considérese la frustración de Buchanan en una declaración citada por Peter Boettke:

Si no soy un economista ¿qué soy? ¿Un estafalario fuera de época, cuyo rol funcional en el esquema general de las cosas ha pasado a la historia? ¿Tal vez debería aceptar tal veredicto, retirarme con gracia y, con hálito alcohólico, dedicarme a cultivar mis cebollas? Tal vez podría hacerlo si los técnicos modernos hubieran efectivamente producido “mejores” trampas para ratones económicas. En lugar de evidencias de progreso, sin embargo, yo veo una continua erosión del capital intelectual (y social) que fue acumulado por la “economía política” en sus mejores momentos (Buchanan 1979, p. 279).

Boettke discute el sino de esos “bravos individuos que confrontan las tendencias intelectuales de su tiempo” (Boettke 1997, p. 1). Ellos habitualmente persiguen la verdad a un alto costo profesional, si bien sus contribuciones frecuentemente a la larga son admiradas. En el hecho, tal vez las ideas contenidas en este libro finalmente consigan el pleno reconocimiento que ellas merecen en las políticas públicas y el medio académico—tanto en la América del Norte como en la del Sur, como en el resto del mundo. Boettke tiene un cuento favorito mediante el cual previene a los economistas y otros miembros de las aulas en el sentido de que no deben ignorar las ideas sobre la elección pública (“public choice”):

Hay una antigua leyenda según la cual a un emperador romano se le solicitó dirimir un concurso público entre dos cantantes. Oyendo al primero, el emperador simplemente confirió el premio al segundo bajo la presunción de que éste no podía ser peor que aquél. Por supuesto, la presunción del emperador podía, de hecho, ser errada. El segundo cantante podía haber sido efectivamente peor.

La teoría del fracaso del mercado desarrollada en los 1950 cometió el mismo error del emperador. Demostrando que la economía de mercado fallaba en hacer realidad un equilibrio competitivo general era una cosa, pero para aseverar alegremente que la provisión pública de bienes podría corregir sin costo la falla era una materia completamente diferente (Boettke 1997, p. 9-10).

Sin embargo, la Crisis Financiera Mundial comenzada el 2009 trajo un nuevo intento de utilizar la política del gobierno para corregir los supuestos errores del mercado. La fe del pueblo en el Estado es sorprendente, a pesar del hecho de que el Estado ha fracasado tantas veces en lograr el llamado “interés público.” La Elección Pública intenta explicar por qué a menudo las políticas públicas no dan con el resultado esperado por sus creadores, o por qué estas políticas no fueron nunca realmente destinadas a promover el interés público, sino más bien a beneficiar a grupos de interés privados.

La aproximación centrada en la elección pública de Buchanan y Tullock debe recibir el crédito de haber cambiado el enfoque en un fracaso del mercado. La elección pública aplica la teoría económica a la acción colectiva, principalmente a la del gobierno y a las políticas públicas. Esto explica como la elección pública tiene lugar cuando la decisión de una persona afecta a las demás personas. Más aún, la Teoría de la Elección Pública sugiere que la gente está personalmente interesada en todas las elecciones, incluyendo las elecciones públicas. De acuerdo con esto, el relato de Boettke nos hace presente la simetría básica entre la política y el mercado, y la importancia de dejar que ambos lados cuenten su historia. Así, la teoría de la elección pública (y otras teorías de libre mercado) necesitan ser oídas. Más aún, las ideas no carecen de consecuencia—ellas pueden tener impacto significativo en dirigir el rumbo de un campo de estudios. Observar los avances graduales de la teoría de



la elección pública pone de manifiesto la sin igual importancia de las ideas.<sup>1</sup>

*La influencia de las ideas en las aulas, la política y la sociedad*

En su trabajo “Educación Económica y Cambio Social,” Boettke argumenta que las ideas todavía reinan. El describe una “pirámide intelectual de la sociedad,” en la cual los estudiosos producen ideas que son distribuidas por los grupos de pensamiento a las políticas y los profesores, las cuales son a su turno pasadas al gobierno, los medios, los estudiantes y los negocios. El sentimiento de Boettke está a la par con el del famoso economista austríaco, Ludwig von Mises, quien dijo que la mayor parte de la gente no tiene ideas propias sino que repite las de otras personas:

La mayoría de las personas son hombres comunes. No tienen pensamientos propios; sólo son receptivos. No crean nuevas ideas; repiten lo que han oído e imitan lo que han visto. Si el mundo estuviera poblado sólo por gente como ellos, no habría ningún cambio ni habría historia. Lo que produce el cambio [son] las ideas nuevas y las acciones guiadas por ellas. Lo que distingue a un grupo de otro es el efecto de tales innovaciones. Estas no son logradas por una mente colectiva; siempre son realizadas por individuos. Lo que hace al pueblo norteamericano diferente de cualquier otro es el efecto conjunto producido por los pensamientos y acciones de innumera-

---

<sup>1</sup> Boettke es un líder en la generación más joven de estudiosos y un arquetipo del pensador de libre mercado ecléctico. Recibió su entrenamiento como graduado en la Universidad George Mason bajo sus mentores Buchanan y algunos economistas de la Escuela Austríaca. Mientras Boettke es inconfundiblemente un teórico austríaco en términos de la metodología, él tiene también una apreciación sustancial de la elección pública y otras esferas del libre mercado, como la economía, políticas públicas, historia y ciencias políticas. Así, Boettke provee un buen punto de partida para un compendio de los temas del libre mercado, como lo es este libro.



bles norteamericanos que salen de lo común (Mises 1969/1957, pp. 191-192).

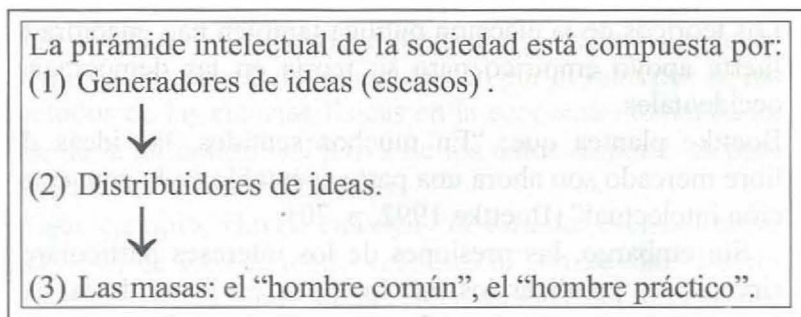
A partir de Mises Boettke sugiere que mientras los estudiosos son frecuentemente una clase menospreciada de productores (lo cual es especialmente cierto en lugares como América Latina), su contribución es la más significativa entre las de cualquier segmento de la pirámide. Ciertamente tanto los productores como los distribuidores de ideas son necesarios, y Boettke argumenta en favor del reconocimiento de una estructura principal de ideas más que de la importancia relativa de cada rama. Sin embargo, como en la gallina de los huevos de oro, hay una diferencia de valor cardinal en cierto sentido entre los relativamente escasos productores de ideas y la multitud de los distribuidores de ideas, que son fácilmente reemplazables. Este hecho sigue siendo cierto, sin perjuicio de la existencia de algunos extraordinarios distribuidores (creando algunas diferencias cardinales de valor entre ellos mismos también). Y el público, que se basa casi exclusivamente en las ideas de que se entera a través de los medios, las recibe tal vez sin darse cuenta de que en último término provienen de las aulas académicas (Boettke 1992, pp. 64-65). Concordantemente, Boettke cita la famosa afirmación de Keynes sobre el poder de las ideas:

Las ideas de los economistas y los filósofos de la política, tanto cuando son acertadas como cuando son erradas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. De hecho, el mundo está conducido por poco más que ellas. Los hombres prácticos, que se creen completamente ajenos a cualquier influencia intelectual, son frecuentemente los esclavos de algún economista difunto. Enajenados provistos de autoridad, que oyen voces en el aire, están destilando su frenesí gracias a algún estudioso escribiendo de unos pocos años antes. *Estoy seguro de que el po-*

*der de los intereses creados ha sido grandemente exagerado en comparación con la penetración gradual de las ideas* [énfasis puesto por Boettke] (Boettke 1992, p. 66—cita de Keynes, *Teoría General*, p. 383).

Esta opinión sirve como un excelente prólogo para la teoría de la elección pública en general, y para la teoría de los grupos de interés en particular, para empezar a considerar cuan poderosos pueden llegar a ser éstos grupos (GIPs) ¿Es el poder de los GIPs, incluso superior a la potencia de las ideas y aquellos que los generan? ¿La influencia de los GIPs es superior a la influencia del empresario? De acuerdo con Keynes y Boettke, los grupos de interés están, en último término, movidos por ideas. Es como si una voz del pasado estuviera continuamente recordando a los promotores de grupos de interés la ideología que los motiva. Así, puede parecer que las ideas son minimizadas por los intereses particulares, pero en realidad ellas de todos modos son las que reinan.

Tabla 1.1 Pirámide intelectual de la sociedad.



### *Ideas versus intereses particulares*

Una aplicación extrema de la economía de la elección pública concluiría la victoria de los intereses particulares sobre las ideas, en términos de que los GIP's ahora controlan el mundo. Como Boettke resume:

Los políticos son buscadores de votos y la mayoría de los votantes son racionalmente ignorantes acerca de la vasta mayoría de los temas—concentrándose en cambio en los que son de interés particular de ellos...la lógica del proceso político es la de concentrar los beneficios en grupos de interés bien informados y bien financiados, y dispersar los costos entre las masas mal informadas y desorganizadas de votantes (Boettke 1992, p. 67).

De hecho, esta visión es una implicación clave en la teoría de la elección pública. Sin embargo, Boettke sostiene que este rasgo no niega el rol predominante de las ideas. Alternativamente, Boettke muestra que las ideas producen un “clima de opinión” en medio del cual los activistas de políticas y los grupos de interés toman decisiones. Los académicos también retienen un rol importante desarrollando reglas apropiadas para organizar la sociedad, como también para explicar la conducta humana. Boettke sostiene que las ideas de libre mercado, como la elección pública y la economía constitucional, han gozado de considerable éxito en años recientes, en especial desde la caída de la Unión Soviética en 1989 y la reivindicación parcial de los austríacos. Los teóricos de la elección pública también han encontrado fuerte apoyo empírico para su teoría en las democracias occidentales.

Boettke plantea que: “En muchos sentidos, las ideas de libre mercado son ahora una parte aceptable de la conversación intelectual” (Boettke 1992, p. 70).

Sin embargo, las presiones de los intereses particulares sirven para paralizar los movimientos en favor de las reformas y la diseminación de las ideas. Boettke aísla el problema sucintamente:

“El principal objetivo de la praxeología en la economía,” escribió Ludwig von Mises, “es sustituir creencias contradictorias del eclecticismo popular por ideas coherentemente correctas.” Pero tal sustitución no tiene lugar por

el solo hecho de ganar la batalla de las ideas. Las ideas están entretejidas con los intereses, y para sustituir creencias falsas por ideas correctas, éstas no sólo deben ser desarrolladas sino que deben ser utilizadas para reconstruir las reglas básicas de la interacción social cuando las oportunidades se presentan (Boettke 1992, p. 73—citando a Mises, *La Acción Humana*, p. 185).

### **Parias de la economía**

Boettke identifica las principales contribuciones económicas de la “Escuela de Virginia,” la cual previamente Buchanan lideró, y que ha conducido a algunos a considerar su trabajo como señero. Ellas incluyen una retirada de los métodos matemáticos y una revitalización de la filosofía moral que restableció un nexo entre la Escuela Austríaca y la moderna economía política. La Escuela Austríaca ha enfatizado una aproximación alternativa del trabajo empírico en la economía y las políticas, por ejemplo la metodología del estudio de casos y el trabajo histórico, en vez de la técnica estadística (ver capítulos 7 y 8). Los fundadores de la elección pública, de la Escuela Austríaca y de la Escuela de Virginia comparten un común desdén por el sobreuso de los métodos de las ciencias físicas en la economía, teniendo en cuenta la naturaleza subjetiva de los datos disponibles para analizar las acciones humanas.

Por ejemplo, Hayék enfatiza “el carácter esencialmente subjetivo de toda la teoría económica,” en la cual “los fenómenos sociales pueden ser reconocidos por nosotros y tienen significado para nosotros sólo en cuanto son reflejados en las mentes de los hombres” (Hayek 1979, pp. 54, 58; cf. 44, 46, 48-49, 51). Buchanan se separó de la tradición más cuantitativa de Chicago y adoptó una metodología similar a la de Mises y Hayek. De acuerdo con Buchanan, la meta de la economía es mostrar “cómo las elecciones



hechas en situaciones de desequilibrio generan cambios hacia el equilibrio.” Él apunta especialmente a la naturaleza subjetiva de los costos de oportunidad y los costos sumergidos, desde que “el costo marginal objetivamente medido no es una expresión verídica del genuino costo de oportunidad” debido a la naturaleza subjetiva de la elección, que es “un evento puramente mental” (Buchanan 1969, pp. 49-50, 46, cf. 47-48).

Mises antes había condenado la tendencia hacia la economía matemática. Los modelos tradicionales de equilibrio de mercado que eliminaban escasez y excesos, aparte de su uso propio en ejercicios de abstracción para la sala de clases de no-graduados, son caracterizados por Mises como “inconcebibles, contradictorios consigo mismos o no-realistas,” fácilmente resultantes en “silogismos falaces” que generan divagaciones o distorsiones “estériles” (Mises 1966, pp. 236-237, 333, 350).<sup>2</sup> La economía matemática, con sus “relaciones constantes,” no puede describir la realidad, sino “sólo un estado de la situación hipotético e irrealizable” y, en consecuencia, es “un ejercicio inútil de gimnasia mental” (Mises 1966, pp. 353, 354). Como anota Boettke, muchos teóricos de la elección pública en la tradición de Virginia tienen una visión similar, aunque menos vituperativa o extensa (los métodos matemáticos son todavía usados por muchos teóricos de la elección pública) Boettke señala:

La economía común está entrampada en un marco estático que no puede hacerse cargo de los temas importantes de la economía política. Como resultado, la economía moderna parece estar perdiendo su capacidad de proyec-

---

<sup>2</sup> Mises abunda sosteniendo, “Lo que están haciendo es un juego vano con símbolos matemáticos, un pasatiempo inadecuado para dar lugar a ningún conocimiento” (p. 230). Más aún, “El modelo matemático debe ser rechazado no sólo en razón de su esterilidad. Es un método enteramente vicioso, partiendo de presunciones falsas y llevando a inferencias falaces” (p. 350) Y, “La estadística es un método para la presentación de hechos históricos relativos a precios y otros datos relevantes de la acción humana. No es economía y no puede producir teoremas ni teorías económicas” (p. 351).



tar luz sobre los problemas económicos y en el proceso está perdiendo el significado de su misión (Boettke 1994, p. 245).

La economía es una ciencia filosófica, no una ciencia física. Así, los modelos de equilibrio pueden tener alguna utilidad, pero sólo cuando uno reconoce sus limitaciones, y el foco debería ser dirigido al proceso de intercambio antes que a la maximización (Boettke 1997, p. 8). Boettke puntualiza los principales resultados de esta metamorfosis:

Antes de la elección pública era un lugar común en la teoría económica postular una función objetiva de bienestar que la “sociedad” procuraba maximizar, y presumir que los actores políticos estaban motivados para buscar el objetivo de maximizar esa función de bienestar. La crítica de Buchanan/Tullock consistió en simplemente puntualizar que (1) ninguna función objetiva de bienestar existe, (2) que aun si ella existiera “las sociedades” no eligen, sólo los individuos lo hacen, (3) que los individuos en el sector político, tal como en el sector privado, basan sus elecciones en su estimación privada de costos y beneficios. Muchos conceptos fundamentales de la moderna política económica fluyen de estas tres proposiciones elementales, incluyendo la motivación del voto; la lógica de los costos dispersos y los beneficios concentrados; el sesgo inmediatista en las políticas; y la perspectiva constitucional en la evaluación de las mismas. La política debe ser endógena en cualquier modelo razonable de confección de políticas económicas, y los procesos políticos razonables no son algo que pueda quedar entregado al romanticismo (Boettke 1997, p. 10).

### *El fin de la visión romántica del gobierno*

Buchanan y Tullock fueron pioneros en el desarrollo de la teoría de la elección pública y, así, cambiaron radicalmente

las concepciones tradicionales en las políticas públicas y la teoría de la ciencia política. Según resume Boettke, “Buchanan destruyó la visión romántica de las políticas que dominaban la ciencia política y se refleja en el tratamiento económico por la corriente dominante de la teoría del fracaso del mercado y de la economía pública en general durante los 1950s y 1970s” (Boettke 1997, p. 2). Concordando con eso, el otro principal pensador de la elección pública describe la teoría económica de la elección pública como “la invasión de la ciencia política por los economistas” (Tullock 1988, p. 1). La elección pública dice que los políticos y los burócratas, lejos de ser altruistas, actúan igual que cualquier otro agente en los mercados de la sociedad. Como Jerry Ellig, otro estudioso ecléctico de la elección pública austríaco, anota:

Los líderes del gobierno responden a las presiones políticas, cualesquiera sean las consecuencias para el “interés público.” Los funcionarios de gobierno hacen eso, no porque sean inherentemente corruptos o malvados, sino por los incentivos políticos que enfrentan (Ellig 1994, p. 8).

Boettke aplica el mismo raciocinio a la política económica:

La política económica, por lo tanto, no puede ser modelada bajo la presunción de que el gobierno es manejado por un déspota benévolo. Debe reconocerse el hecho de que los políticos, como el resto de nosotros, son actores predispuestos a perseguir su propio interés personal (Boettke 1994, p. 246).

Buchanan también ha hecho una sinopsis del efecto de la elección pública en la economía, la política y la ciencia política:

¿Cuáles son los premios y castigos que enfrenta un burócrata ubicado en una jerarquía y qué tipos de conductas describirían sus esfuerzos por maximizar su propia utilidad? El análisis de la burocracia tomó rápidamente su lugar una vez que esta cuestión fue planteada. La mitología de un burócrata sin rostro siguiendo órdenes superiores, ejecutando pero no diseñando la selección de políticas, y motivado sólo en el deseo de impulsar el “interés público,” no estuvo en condiciones de sobrevivir la lógica embestida [del pensamiento de la elección pública]. Los burócratas no pudieron seguir siendo concebidos como “eunucos económicos.” Se hizo obligatorio para los analistas mirar hacia la estructura burocrática y el comportamiento individual en el marco de esa estructura (Buchanan 1991, p. 37).

En suma, la naturaleza del hombre no cambia si es que tiene que pasar a través de la prueba de las urnas o por recibir un nombramiento político. Durante años los estudiosos de disciplinas como la ciencia política y la historia presumieron que la mayoría de los hombres que eran elegidos para ejercer un cargo público eran “la crema de la torta,” capaces de gobernar a su prójimo con la virtud – y subordinar su propio interés a los intereses públicos-- de espíritu idealista. Paradójicamente, el conjunto, motivado por sus intereses egoístas, elegían a un hombre virtuoso de entre sus propias filas, con el fin de priorizar sus propios intereses. Los procesos democráticos y la votación por mayoría pueden lograr óptimos resultados sociales, sobre todo cuando “la voz del pueblo” se ha escuchado a través de grandes grupos de votantes.

Los economistas de la elección pública han disipado esta noción romántica. Ellos promueven una idea simple, pero radical. Ellos amplían el trabajo de Adam Smith en “La Riqueza de las Naciones” (1776), junto con otros economistas, para concluir que el ser elegido o nombrado para un



cargo público no afecta la naturaleza del hombre. Los hombres persiguen su propio interés en el ámbito político, al igual que como lo harían en el sector privado.

Además, los estudiosos de la elección pública descubrieron un simple fenómeno de la vida política que se puede explicar con instrumentos económicos. Los buscadores del propio interés, ya sean del sector público o privado, tratarán de maximizar los beneficios derivados del trabajo con respecto a los ingresos públicos y a las políticas de regulación, haciendo que éstas los beneficien. Los costos de estos beneficios están ampliamente dispersos en millones de contribuyentes y votantes desinformados en la sociedad, cada uno de los cuales soporta una parte insignificante del costo total.

#### Cuadro 1.2 Temas principales de la elección pública

Los dos temas fundamentales de la elección pública son:

- (1) Todas las personas, incluyendo los políticos, los burócratas y los reguladores, *sirven sus propios intereses* (eso no quiere decir que sean necesariamente egoístas). Al aplicar la doctrina fundamental de Adam Smith del propio interés a todas las personas, la errónea visión romántica o quijotesca del Estado resulta desvirtuada.
- (2) La lógica de *concentrar* los beneficios en GIPs bien informados y bien financiados, y *dispersar* los costos entre las masas mal informadas y desorganizadas de votantes.

Las largas sumas de los beneficios de la regulación serán cuidadosamente vigiladas por el relativamente pequeño grupo al que se las otorgaron, mientras, los mismos beneficios son ignorados por las masas que tienen poco que ganar (en términos de ahorro fiscal, por ejemplo) al emprender esfuerzos de protesta. Los primeros son como moscas o mosquitos, molestos con el segundo grupo, pero estos últimos no tardan mucho tiempo en detenerse. En otras pala-

bras, el costo que imponen es tan pequeño, que no vale la pena dedicar un gran esfuerzo para tratar de eliminarlo.

Los científicos políticos William Mitchell y Randy Simmons han anotado que el análisis económico de la política ha resultado desvalorizado por una visión popular romántica del gobierno. “El problema es de que pocos economistas han aplicado los poderosos instrumentos que tienen para analizar los procesos de mercado a hacer lo mismo con los procesos de gobierno” (Mitchell y Simmons 1994, p. 35). Por consiguiente, como resume Tullock, el análisis de la elección pública comienza con un enfoque fundamentalmente distinto, que es superior al análisis tradicional:

Para este enfoque, el gobierno no es un generador romántico de bienes públicos o un protector de la virtud, sino simplemente un conjunto prosaico [mundano] de instrumentos para proveer ciertos tipos de bienes y servicios que pueden ser difíciles de procurar. En lugar de pensar del gobierno como algo que está situado sobre el mercado, los teóricos de la elección pública miran al gobierno y al mercado como organizaciones paralelas que comparten un objetivo básico: satisfacer las demandas de los ciudadanos (Tullock 1994, p. xiii).

En el hecho, el reciente “florecente estado del campo [de la elección pública]” (Tullock 1994, p. xiv) de la elección pública es un testimonio del poder de sus conclusiones. Este renacimiento ha producido siete importantes programas de investigación o ideas que conforman la teoría moderna de la elección pública. Cada una de estas ideas serán consideradas en los capítulos siguientes de este libro:

1. La intensificación de la actividad de los grupos de interés (capítulo 1).
2. Demosclerosis (capítulo 1), relacionado a los grupos de interés y a los buscadores de votos.
3. Teoría de la captura (capítulo 2).



4. Buscadores de rentas (capítulo 3).
5. La trampa de las ganancias transitorias (capítulo 3), relacionada con los buscadores de rentas, incentivos perversos y los buscadores de votos.
6. Buscadores de votos (capítulo 4).
7. Incentivos perversos (capítulo 6).

## Grupos de interés e impasse

### *Teoría de los grupos de interés*

La teoría de la elección pública se enfoca en el impacto de los GIPs. Charles Rowley, citando a Richard Wagner, sugiere que “la estructura originaria, por unánimemente que haya sido alguna vez apoyada, no puede ser mantenida si los cañones de los intereses particulares apuntan uniformemente contra ella. Los derechos de propiedad que definen lo tuyo y lo mío no son fácilmente mantenidos ni siquiera en su estado básico” (Rowley 1993, pp. 52, 88).<sup>3</sup> La estructura constitucional puede no ser suficientemente fuerte cuando debe enfrentarse a los cañones de los intereses particulares. Como Mitchell y Simmons poderosamente resumen:

Los estudiosos de la elección pública han demostrado que los gobiernos no reparan los fracasos del mercado; frecuentemente tornan peores las cosas. La razón fundamental es que la información y los incentivos que permiten a los mercados coordinar las actividades y necesida-

---

<sup>3</sup> Está citando a Richard E. Wagner (1987), “Estructura Originaria, Cañones y la Mantenimiento del Contrato Constitutivo,” en C. K. Rowley, ed., *Democracia y Elección Pública: Ensayos en Honor de Gordon Tullock*, Basil Blackwell: Oxford, pp. 105-121; Richard E. Wagner (1988), “Agencia, Cálculo Económico y Construcción Constitutiva,” en C. K. Rowley, R. D. Tollison y G. Tullock, eds., *La Política Económica de la Búsqueda de Rentas*, Kluwer Academic Publishers, Boston, pp. 423-446; y Richard E. Wagner (1993), *Estructura Constitutiva, Cañones y Orden Constituido*, Shaftesbury Papers Number 3, Edward Elgar Publishing: Aldershot and Brookfield, Vermont.

des humanas no están disponibles para el gobierno. Así, electores, políticos, burócratas y activistas que se creen a sí mismos promoviendo el interés público son guiados por una mano invisible para promover otra clase de intereses (Mitchell y Simmons 1994, p. 39).

Ellos describen estas otras clases de intereses como “los pequeños grupos que se benefician de los gastos del gobierno [que] tienen más incentivos y medios más baratos de organizarse que los dispersos contribuyentes” (Mitchell y Simmons 1994, p. 49). Así es que los votantes prefieren contribuir a grupos de interés poderosos, quienes entonces hacen una tarea más eficiente y efectiva de influenciar a los políticos. Mitchell y Simmons han sintetizado la situación circunspectamente:

Los ciudadanos racionales en procura de anhelos privados rápidamente aprenden acerca de la superioridad de los grupos organizados por sobre la búsqueda individual del bienestar a través del voto. Al organizarse en un grupo de interés, los votantes pueden procurar sus objetivos con gran eficiencia. El grupo de interés provee de división del trabajo, especialización, del poder de la pasión concentrada y de los incentivos. Seguramente, mediante el esfuerzo coordinado dos personas pueden conseguir más que la suma de lo que cada una podría conseguir independientemente (Mitchell y Simmons 1994, p. 62).

Los grupos de interés no...procuran bienes para la nación sino más bienes privados para sí mismos que no podrían ser obtenidos en la economía privada. [Ellos] procuran tener ingreso y riqueza distribuidos para ellos mismos. Y porque cientos de miles de millones de dólares pueden ser redistribuidos, los grupos de interés están muy dispuestos a hacer inversiones políticas de magnitud sustantiva (Mitchell y Simmons 1994, p. 63).

El proceso político no sólo promueve la ineficiencia sino que está sesgado en favor de la defensa de los intereses de quienes están en mejor situación (Mitchell y Simmons 1994, p. 81).

William Shughart añade la siguiente sinopsis de los postulados básicos de la teoría de los grupos de interés:

Los hacedores de políticas públicas no son maximizadores benévolos del bienestar social, como lo presume el modelo del fracaso del mercado, sino que en cambio están motivados por sus propios intereses personales...Así, la teoría de los grupos de interés no es una teoría acerca de cómo el gobierno debería trabajar, sino más bien una teoría acerca de cómo el gobierno realmente trabaja, basada en la aplicación de las herramientas de la ciencia económica positiva al análisis de las elecciones de políticas (Shughart 1990, p. 37).

Ella [la teoría de los grupos de interés] se aplica a cualquier situación en la cual el poder monopólico del Estado puede ser movilizadose selectivamente para beneficiar a un grupo a expensas de los otros (Shughart 1990, p. 38).

Más aún, las ganancias privadas obtenidas por los que reciben pagos de transferencia del gobierno son mucho menores que el costo incurrido por la sociedad. Pero este hecho no es de gran preocupación para ningún actor económico que subordina el interés colectivo a su propio interés. Así, los individuos y las firmas encuentran provechoso formar grupos de interés que puedan hacer buen uso de la maquinaria del proceso político para beneficio de sus miembros.

Más allá de eso, hay un beneficio disponible para los intermediarios de las transferencias de riqueza en el proceso; esto es, los lobbyistas, políticos, burócratas y proveedores que se aprovechan, por medios pecuniarios u otros, de la actividad de los grupos de interés. En este sentido, la regulación y las políticas antimonopolio pueden ser vistas como



beneficiando a sus propias clientelas, asegurándoles transferencias directas de riqueza o ganancias indirectas por el hecho de erigir barreras a la entrada. Adicionalmente, una firma puede estar en condiciones de beneficiarse satisfactoriamente si los servicios de una agencia encargada de hacer cumplir la ley pueden ser usados contra competidores o potenciales participantes, y la firma puede de esta manera transferir el costo de litigar a los contribuyentes de impuestos (ver Shughart 1990, pp. 41, 43, 46, 48). Como argumenta Robert Tollison, esta intermediación es realizada mediante procesos legislativos y regulatorios:

En la teoría de los grupos de interés, la oferta de legislación es una curva de demanda inversa. Los que “ofrecen” transferencias de riqueza son individuos que no encuentran que vale la pena el costo de resistir ser privados de su riqueza. Este concepto de una curva de oferta de legislación o regulación sugiere que los costos de la actividad política para algunos individuos exceden las ganancias potenciales (o pérdidas evitadas). La oferta de legislación está, por lo tanto, radicada en los miembros de la sociedad desorganizados o menos organizados. ¿Quién maneja este proceso de oferta-demanda? Los individuos que monitorean el proceso de oferta-demanda son políticos, burocratas y otros actores políticos. Estos individuos pueden ser concebidos como intermediarios o corredores de legislación, y actúan esencialmente como intermediarios en un contexto privado—ellos ponen en contacto a demandantes y oferentes de legislación (Tollison 1988, p. 343).

La teoría de los grupos de interés puede ser examinada desde la perspectiva tanto de la teoría de la captura (con aplicaciones antimonopolio) como de la de la búsqueda de rentas. La primera teoría considera los beneficios que las firmas obtienen capturando los medios de regulación, mientras la segunda teoría considera las oportunidades para los individuos o firmas de usar el proceso político para crear

escasez artificial (y de ese modo una demanda para sus servicios o productos). Los siguientes dos capítulos considerarán sucesivamente cada una de esas perspectivas.

### *Demosclerosis*

El frenesí de la actividad de los grupos de interés conduce a otros fenómenos de elección pública. Jonathan Rauch ha escrito extensamente sobre la *demosclerosis*, una idea inicialmente promovida por Mancur Olson, para explicar lo que él llama “gradual colapso del gobierno en una maníaca (descontrolada) desadaptación” (Rauch 1996, p. 18). Él sugiere que el aparente impasse en el proceso político ocasionado por las presiones de los grupos de interés es un error de percepción. La “demosclerosis” es *la errada percepción de que el proceso político está cayendo en un impasse paralizante como resultado de las presiones de los GIPs*, cuando en el hecho los actores políticos están respondiendo tan rápidamente a presiones que compiten entre sí, que el movimiento de una política a otra no alcanza a ser percibido. De hecho, Rauch cree que la política y el gobierno norteamericano están en cualquier condición menos en la de un impasse. “La política norteamericana nunca ha sido más proclive a responder, incluso más caprichosa, de lo que es ahora. Washington nunca ha estado más deseoso de reaccionar ante todo temperamento electoral pasajero” (Rauch 1996, p. 17).

La idea de Rauch de la *demosclerosis* es simplemente una extensión y aplicación de la teoría de concentración de los beneficios y dispersión de los costos que postula la teoría de la elección pública. Los GIPs trabajan mucho para mantener programas anticuados y como resultado ellos nunca son suprimidos. El hecho de que la reforma sea popular no parece que pueda promover un cambio. Este estagnamiento es especialmente cierto cuando políticos buscadores de votos prefieren no cortar programas, alterando a un bloque de votantes representando intereses particulares:



Como el economista Mancur Olson ha mostrado, la sociedad por sí misma genera grupos de interés (básicamente lobbies) en busca de pequeños beneficios y dispuestos a formular peticiones, más velozmente de lo que toma deshacerse de ellos. Los lobbies forman corrientes hacia Washington buscando ganar y entonces defienden algún subsidio, regulación o exención tributaria. Mientras más deseoso se muestra el gobierno, resolviéndose por mantener a todo el mundo contento, menos capaz se torna de arrancar esas rémoras de sus costados. Así es que sucumbe a una suerte de podredumbre viviente... Amarrado por todos sus primeros intentos [en varias regulaciones y programas] virtualmente para siempre, el gobierno pierde su capacidad de terminar con programas fracasados y probar con otros nuevos. Fracasa en adaptarse y, como sucede en casos de desadaptación, se torna demasiado torpe e incoherente como para solucionar los problemas del mundo real (Rauch 1996, p. 18, cf. Mitchell y Simmons 1994, pp. 53, 76).

Una importante implicación de Rauch es que los GIPs tienden a convertirse en esquemas permanentes, firmemente atrincherados en su capacidad objetiva de influir en el gobierno. La solución reside en (1) presionar a los lobbies existentes, exponiéndolos a la competencia vía comercio exterior y desregulación y (2) deshacerse de muchos programas de gobierno, liberando de ese modo recursos cautivos y también privando de fondos a los lobbies que los capturan (Rauch 1996, p. 18).

### **Resumen de las principales ideas de la elección pública**

En suma, las miradas básicas a la elección pública desafían la visión ingenua del gobierno y cuestionan la veracidad de la noción popular de que “los mercados pueden remar pero

el gobierno debe timonear” (Mitchell y Simmons 1994, p. 34). Estos vistazos incluyen el móvil de buscar votos, la demoscclerosis, el rol de los grupos de interés particular (con las teorías de la búsqueda de rentas y de la captura), incentivos perversos, y el imperativo constitucional.<sup>4</sup> Cada uno de estos vistazos provee soporte teórico y/o empírico para la teoría de la elección pública. Shughart ofrece este resumen:

Como James Buchanan ingeniosamente definió, la elección pública es “política sin romance.” La ilusión es que los participantes en la esfera política aspiran a promover el bien común. Desde el punto de vista convencional del “interés público,” los funcionarios públicos son “servidores públicos benevolentes,” que llevan a cabo fielmente la “voluntad del pueblo.” Se supone que los votantes, los políticos y los encargados de formular políticas públicas ponen en primer lugar el “interés público,” en vez de sus propios intereses parroquiales.

El modelar el comportamiento de los individuos bajo el objetivo de la maximización de la utilidad—jerga económica de la sensación de la utilidad personal—los economistas no niegan que las personas se preocupan por sus familias, amigos y comunidad. Sin embargo, la elección pública, como el modelo económico del comportamiento racional en el que se sustenta, presume que las personas se guían principalmente por sus propios intereses y, más importante, que las motivaciones de las personas en el proceso político no son diferentes de los de las personas en el mercado de la carne, la vivienda, o el de los automóviles. Después de todo, son seres humanos. Como tales, los votantes “votan por su bolsillo,” apoyando candidatos y proposiciones que ellos creen que los

---

<sup>4</sup> Es decir, la distinción entre una política dentro de la política o política como examen de las reglas, en la cual la política dentro de la política es análoga al examen pos-constitucional y su preocupación se refiere a las estrategias sobre el propio interés.

beneficiarán; los burócratas se esfuerzan por promover sus propias carreras, y los políticos buscan la elección o la reelección del cargo. La elección pública, en otras palabras, simplemente transfiere el modelo de actor racional de la teoría económica a la esfera de la política.

Dos ideas vienen inmediatamente después del estudio, por parte de los economistas, del proceso de elección colectiva. Primero, el individuo se convierte en la unidad fundamental del análisis. La elección pública rechaza la construcción orgánica de la toma de decisiones, como la elección "del pueblo," "la comunidad," o "la sociedad." Los grupos no toman decisiones, sólo los individuos lo hacen. El problema entonces se convierte en como modelar la diversidad de preferencias, que a menudo están en conflicto, cuando las decisiones que afectan a los individuos se toman colectivamente.

Segundo, los procesos de elección privada y pública difieren, no porque las motivaciones de los actores sean diferentes, sino debido a marcadas diferencias en los incentivos y las limitaciones que ajustan la búsqueda del propio interés. Un comprador potencial de una vivienda, por ejemplo, elige entre las alternativas disponibles, a la luz de sus circunstancias personales, y recoge plenamente los beneficios y asumirá los costos de su propia elección. La decisión de compra es voluntaria, y la negociación se interrumpirá, sólo si el comprador o el vendedor reciben una mejor oferta. Si, por otra parte, un político propone un proyecto que promete proteger a la comunidad de las inundaciones, la acción depende de por lo menos algunos de sus vecinos, que votan por un impuesto que los afecta a ellos y a otros. Debido a que los beneficios del proyecto y los costos serán compartidos, no hay garantía de que todo el mundo mejorará su bienestar. El apoyo para el proyecto vendrá probablemente de parte de los propietarios de casas ubicadas en la planicie, que esperan beneficiarse más. Su apoyo se verá reforzado si los

impuestos son asignados de forma uniforme en la comunidad. Los dueños de las casas alejadas de la planicie, para los que los costos del proyecto superan a los beneficios previstos, racionalmente votarán en contra de la propuesta; si se encuentran en la minoría, serán obligados a pagar por ella. A menos que la votación requiera el consentimiento unánime, lo que permite a cualquier persona vetar una propuesta que la perjudique, o al menos que los damnificados puedan trasladarse fácilmente a otra jurisdicción política, los procesos de decisión colectiva permitirán a la mayoría imponer sus preferencias sobre la minoría. No obstante, los estudiosos de la elección pública han identificado aún más problemas con los procesos de decisión democráticos (Shughart 2008).

### **Una aplicación en apoyo de la elección pública: el Teorema de Arrow**

Tal vez uno de los más fundamentales ejemplos de soporte teórico para la elección pública es proporcionado por la siguiente aplicación del teorema de la imposibilidad de Arrow.<sup>5</sup> Tres personas deben votar acerca de cómo asignar un retazo de terreno escaso—dada la cuestión “¿Debería usarse el terreno para un colegio, un parque o un garaje?” Sea C = colegio, P = parque, G = garaje. Los tres votantes tienen la siguiente escala de preferencias:

Persona 1:  $C > P > G$

Persona 2:  $P > G > C$

Persona 3:  $G > C > P$

---

<sup>5</sup> Adaptado de la conferencia de Boettke dando una visión general de la elección pública en *Libertad y Sociedad—Académica*, un seminario patrocinado por el Instituto para los Estudios Humanos, Belmont, California, 1995. También cf. Mitchell y Simmons 1994, pp. 77-78.



De modo que si votan de a dos, entonces

C vs. P  $\rightarrow$  C gana 2 a 1

P vs. G  $\rightarrow$  P gana 2 a 1

Siguiendo la ley de la transitividad (si  $A > B$  y  $B > C$  entonces  $A > C$ ) esperaríamos que si compite C vs. G, C ganaría. Sin embargo, en este caso G gana 2 a 1. Significa que la ley de la transitividad es violada (porque  $C > P$  y  $P > G$  pero  $G > C$ ). Por otra parte, la racionalidad del proceso político se cuestiona, y, consecuentemente, la teoría de la elección pública resulta fortalecida. Como explica Shughart:

Se ha reconocido que al menos desde la época del marqués de Condorcet (1785) que la votación entre tres o más candidatos o alternativas puede fallar en seleccionar lo que la mayoría prefiere más, o puede ser propenso a votar “cíclicamente,” sin producir un ganador claro. De hecho, el “teorema de imposibilidad” de Kenneth Arrow muestra que no existe ningún mecanismo de toma colectiva de decisiones, con excepción de la dictadura, que traduzca las preferencias de diversos individuos en una función de utilidad social eficiente. Tampoco existe ninguna norma electoral en la cual los resultados no puedan ser manipulados por votaciones individuales deshonestas—es decir, emitir sus papeletas estratégicamente para los candidatos menos preferidos, a fin de bloquear resultados aún peores—o por un programa regulador que controle el orden de la forma en que son sacados los votos (Shughart 2008).

De hecho, mediante su teorema de la imposibilidad (desarrollado en 1950), Arrow había demostrado que la idea de optimizar el bienestar social sólo podía hacerse efectiva por imposición autoritaria:

Si excluimos la posibilidad de comparaciones interpersonales de utilidad, entonces los únicos métodos para pasar de los gustos individuales a las preferencias sociales que resultarán satisfactorios y que podrán definirse para un rango amplio de conjuntos de ordenamientos individuales son ya sea impuestos por la fuerza o dictatoriales (Rowley 1993, p. 8).<sup>6</sup>

Sin embargo, Rowley puntualiza que este hecho difícilmente ha disuadido “a líderes aportantes de la teoría de la elección social de llevar a cabo intentos de ingeniería social que Hayek ha descrito como ‘ilusionismo sinóptico’” (Rowley 1993, p. 9, cf. pp. 18, 19).<sup>7</sup> Rowley rastrea la historia de los intentos por desatender la fuerte implicación de la observación de Arrow: “Los hombres de ciencia, lo mismo que los filósofos morales, con no poca frecuencia se aferraron de unas briznas para proteger sus propios programas de una devastación lógica” (Rowley 1993, p. 14). De este modo, queda mucho trabajo por hacer en la elección pública y en otros programas de investigación del libre mercado si las tendencias equivocadas en el lugar del paradigma de las ciencias osificadas resultan en políticas intervencionistas que van a ser limitadas.

### *Para la discusión en clase*

Con sus teorías de propio-interés y GIPs, los economistas no sólo han roto las teorías tradicionales de la ciencia política,

---

<sup>6</sup> Está citando a Kenneth J. Arrow (1950), “Una Dificultad en el Concepto de Bienestar Social,” *Journal of Political Economy*, vol. 58, p. 342.

<sup>7</sup> Rowley ve la intrusión del racionalismo constructivista, parte de lo que Thomas Sowell llama la “visión no restringida,” como el problema clave de la moderna economía del bienestar y las implicancias sacadas de la misma. A la inversa, la “visión restringida,” que defiende el individualismo metodológico, puede ser rastreada a través de los escritos de estudiosos como David Hume, John Locke, Adam Smith, Alexander Hamilton, Edmund Burke, Carl Menger, Ayn Rand, Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek y James Buchanan. Puede esperarse del hombre que se comporte bien no porque él sea perfeccionado sino por las restricciones egocéntricas de su naturaleza.

también han cambiado la forma de ver la historia. (1) ¿Fueron los esclavos negros, en la época antes de la guerra civil americana, tratados tan mal como se muestra en “*La Cabaña del Tío Tom*” de Harriet Beecher Stowe? (1853). ¿Cuáles fueron las opiniones de los economistas Robert Fogel y Stanley Engerman en “*Tiempo en la Cruz: La Economía esclavista en los Estados Unidos*” (1995/1974) en relación con la eficiencia de la esclavitud? (2) El Ferrocarril en Estados Unidos se trazó en gran medida a través de la gama de canales de las montañas Appalachian para conectar el litoral oriental con el Valle de Mississippi y Tennessee. ¿Quiénes proveyeron la mano de obra para construir los canales en el Sur? (3) ¿Qué podemos aprender de las ideas de la elección pública con respecto a los GIPs y la búsqueda del propio interés con respecto a éstas instituciones y eventos?

## Referencias

- Boettke, Peter J. (1992), “Educación Económica y Cambio Social,” en John W. Robbins y Mark Spangler, eds., *Un Hombre de Principios: Ensayos en Honor de Hans F. Sennholz*, Grove City College Press: Grove City, Penn., pp. 63-74.
- Boettke, Peter J. (1997), “James M. Buchanan y el Renacimiento de la Economía Política,” en Steve Pressman y Ric Holt, eds., *Contra el Grano: el Disenso Económico en el Siglo XX*, Edward Elgar: Brookfield, Vermont. (Nota: las citas fueron tomadas de la versión manuscrita, Universidad de Nueva York, 1996).
- Boettke, Peter J. (1994), “Economía Política de Virginia: Una Visión desde Viena,” en Peter J. Boettke y David L. Prychitko, eds., *El Proceso de Mercado: Ensayos sobre Economía Austríaca Contemporánea*, Edgar Elgar: Brookfield, Vermont.

- Buchanan, James M. (1969), *Costo y Elección: Una Investigación en la Teoría Económica*, University of Chicago Press: Chicago.
- Buchanan, James M. (1991), "Preferencias Privadas a Filosofía Pública: El Desarrollo de la Elección Pública," en James M. Buchanan, *Economía Constitucional*, Basil Blackwell: Cambridge, Mass.
- Buchanan, James M. (1979), *¿Qué Deberían Hacer Los Economistas?*, Liberty Press: Indianapolis, Indiana.
- Ellig, Jerry (1994), "La Economía de los Avances Regulatorios," en Roger Clegg, ed., *Avances Regulatorios*, Centro Nacional Legal para el Interés Público: Washington, D.C.
- Gunning, J. Patrick (2003), *Entendiendo la Democracia: Una Introducción a la Elección Pública*, Nomad Press: Taiwán, details available from [http://www.nomadpress.com/public\\_choice](http://www.nomadpress.com/public_choice).
- Hayek, Friedrich A. von (1979), *La Contrarrevolución de la Ciencia: Estudios en el Abuso de la Razón*, Liberty Press: Indianapolis, Indiana.
- Mises, Ludwig von (1966 [1949]), *Acción Humana: Un Tratado de Economía*, Tercera Ed. Revisada, Contemporary Books, Inc. (Henry Regnery Co.): Chicago.
- Mises, Ludwig von (1969[1957]), *Teoría e Historia: Una Interpretación de la Evolución Social y Económica*, Arlington House: New Rochelle [primera edición Yale University Press: New Haven, Conn.].
- Mitchell, William C., y Simmons, Randy T. (1994), *Más Allá de la Política: Mercados, Bienestar y el Fracaso de la Burocracia*, Westview Press: San Francisco, California.
- Rauch, Jonathan (1996), "Vida Eterna: Por qué los Programas del Gobierno no Mueren," *Reason*, vol. 28, no. 4 agosto-septiembre, pp. 17-21.



- Rowley, Charles K. (1993), *La Libertad y el Estado*, The Shaftesbury Papers, 4, Edward Elgar Publishing Co.: Brookfield, Vermont.
- Shughart, William F. (1990), *Política Antimonopolio y Políticas de los Grupos de Interés*, Quorum Books: Nueva York.
- Shughart, William F. II (2008), "Elección Pública," *La enciclopedia concisa de Economía* (Librería de Economía y Libertad), recuperada en Marzo 4, 2009 desde <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>.
- Tollison, Robert D. (1988), "Elección Pública y Legislación," *Virginia Law Review*, vol. 74, no. 2, marzo, pp. 339-371.
- Tullock Gordon (1994), "Preámbulo," en William C. Mitchell, y Randy T. Simmons (1994), *Más Allá de la Política: Mercados, Bienestar y el Fracaso de la Burocracia*, Westview Press: San Francisco, California.
- Tullock, Gordon (1988), *Riqueza, Pobreza y Política*, Basil Blackwell: Nueva York.

### Referencias en inglés

- Boettke, Peter J. (1992), "Economic Education and Social Change," in John W. Robbins and Mark Spangler, eds., *A Man of Principle: Essays in Honor of Hans F. Sennholz*, Grove City College Press: Grove City, Penn., pp. 63-74.
- Boettke, Peter J. (1997), "James M. Buchanan and the Rebirth of Political Economy," in Steve Pressman, and Ric Holt, eds., *Against the Grain: Economic Dissent in the 20th Century*, Edward Elgar: Brookfield, Vermont. (Note: the quotations were taken from the manuscript version, New York University, 1996).
- Boettke, Peter J. (1994), "Virginia Political Economy: A View from Vienna," in Peter J. Boettke and David L.

- Prychitko, eds., *The Market Process: Essays in Contemporary Austrian Economics*, Edgar Elgar: Brookfield, Vermont.
- Buchanan, James M. (1969), *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*, University of Chicago Press: Chicago.
- Buchanan, James M. (1991), "Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice," in James M. Buchanan, *Constitutional Economics*, Basil Blackwell: Cambridge, Mass.
- Buchanan James M. (1979), *What Should Economists Do?*, Liberty Press: Indianapolis, Indiana.
- Ellig Jerry (1994), "The Economics of Regulatory Takings," in Roger Clegg, ed., *Regulatory Takings*, National Legal Center for the Public Interest: Washington, D.C.
- Gunning, J. Patrick (2003), *Understanding Democracy: An Introduction to Public Choice*, Nomad Press: Taiwan, details available from [http://www.nomadpress.com/public\\_choice](http://www.nomadpress.com/public_choice).
- Hayek, Friedrich A. von (1979), *The Counter-Revolution of Science: Studies in the Abuse of Reason*, Liberty Press: Indianapolis, Indiana.
- Mises, Ludwig von (1966 [1949]), *Human Action: A Treatise on Economics*, Third Revised Edition, Contemporary Books, Inc. (Henry Regnery Co.): Chicago.
- Mises, Ludwig von (1969 [1957]), *Theory and History: An Interpretation of Social and Economic Evolution*, Arlington House: New Rochelle [first edition Yale University Press: New Haven, Conn.].
- Mitchell, William C., and Simmons, Randy T. (1994), *Beyond Politics: Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Westview Press: San Francisco, California.
- Rauch, Jonathan (1996), "Eternal Life: Why Government Programs Won't Die," *Reason*, vol. 28, no. 4 August—September, pp. 17-21.
- Rowley, Charles K. (1993), *Liberty and the State*, The

- Shaftesbury Papers, 4, Edward Elgar Publishing Co.: Brookfield, Vermont.
- Shughart, William F. (1990), *Antitrust Policy and Interest-Group Politics*, Quorum Books: New York.
- Shughart, William F. II (2008), "Public Choice," *The Concise Encyclopedia of Economics* (Library of Economics and Liberty), retrieved on March 4, 2009 from <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>.
- Tollison, Robert D. (1988), "Public Choice and Legislation," *Virginia Law Review*, vol. 74, no. 2, March, pp. 339-371.
- Tullock, Gordon (1994), "Foreword," in William C. Mitchell, and Randy T. Simmons, *Beyond Politics: Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Westview Press: San Francisco, Calif.
- Tullock, Gordon (1988), *Wealth, Poverty, and Politics*, Basil Blackwell: New York.

## 2 Teoría de la captura y del antimonopolio

### Las principales implicaciones de la investigación en la elección pública

La teoría de la elección pública contribuye a la investigación de las ciencias sociales y al análisis de las políticas con algunos preceptos avanzados y profundos. Primero, la elección pública aplica la teoría económica a la acción colectiva, fundamentalmente al gobierno y a la política. Segundo, las elecciones públicas son hechas cuando la decisión de A es también una decisión para B, y/o viceversa. Tercero, como es típico en la economía en general, los teóricos de la elección pública argumentan que las personas persiguen su propio interés en todas las elecciones, incluyendo las elecciones públicas. Cuarto, mientras retiene los principios económicos neoclásicos de la maximización del bienestar individual en el análisis de las decisiones públicas, la teoría de la elección pública deriva muy diferentes hipótesis a las que sostendría si no lo hiciera. La elección pública comienza con el axioma neoclásico de la maximización subjetiva de la riqueza individual, pero se aparta de la tradición neoclásica al endogeneizar al gobierno o, más genéricamente, la acción colectiva, como un medio para incrementar o disminuir la riqueza. Por consiguiente, lo que queda es una



rivalidad o incluso una dicotomía de medios para alcanzar el bienestar<sup>8</sup>

Edificando sobre tales principios, uno de los principales elementos de la elección pública pasó a ser *el de la lógica de los beneficios concentrados con costos dispersos*, que efectivamente demuestra el conflicto entre buenas políticas y buenas economías. Así, el sesgo miópico en la confección de políticas resulta subrayado. Los diseñadores de políticas prefieren el corto plazo y beneficios fácilmente identificables a expensas del largo plazo y beneficios fundamentalmente inaparentes, y también prefieren costos que sean de largo plazo y/o no fáciles de identificar, p. ej., déficit financiero, inflación, “controles” (“takings”), etc.

Mitchell y Simmons resumen su trabajo señalando que la regulación gubernamental no es todo lo buena que se proclama por activistas sociales, planificadores y analistas políticos de la corriente dominante y sostienen que los mercados libres son los mejores medios para alcanzar fines socialmente beneficiosos.

Los economistas del bienestar ven al gobierno meramente como un medio de alcanzar los fines normales de maximización del consumo y la utilidad. Esto es, que facilita la asignación de recursos deseados por los consumidores... La solución para estas enfermedades percidas [causadas por las manipulaciones de las compañías y valores “incorrectos” generados por el mercado contra el interés común]... es la expansión del gobierno... [Sin embargo], el gobierno no es el rodamiento exento de roces que los economistas del bienestar ciegamente propo-

---

<sup>8</sup> Este párrafo resumen fue adaptado de un par de soberbios mensajes por email de Edward Lopez (agosto 28 y septiembre 4 de 1996) en los cuales él resume la elección pública. Ed estaba actualmente preparando su disertación relacionada con la elección pública en la Universidad George Mason.

<sup>9</sup> Los “takings” de la regulación es la reducción no compensada del valor real de una propiedad (sobre 90%) debido a una política o una resolución judicial que restringe el uso de la tierra.

nen como un medio de poner término a las pérdidas causadas por los mercados... En lugar de ser “un gobierno por el pueblo,” la política es frecuentemente una intensa competencia por el poder para beneficiar intereses particularizados a costa del resto de la sociedad. En lugar de que la política ennoblezca a los participantes, promueve la creación de mitos, supresión y distorsión de la información, estimulación del odio y legitimación de la envidia... La solución de la izquierda y de la derecha es simple y directa—elija, designe o contrate gente honesta y bien entrenada y el gobierno trabajará en forma pareja, eficiente y equitativa. Nuestro análisis es enteramente diferente. El expone los problemas del gobierno en términos mucho mayores de los que podrían ser ocasionados por actores políticos incompetentes o codiciosos. Un gobierno y una política compuestos enteramente de santos producirían resultados que se aproximarían a los que conseguimos actualmente de participantes políticos sabidamente imperfectos. Estos problemas continuarán salvo que las reglas del juego sean cambiadas... El reconocimiento de los fracasos del gobierno en promover valores ampliamente compartidos debe ir acompañado de una renovada aceptación de los mercados, de los derechos de propiedad y de los precios (Mitchell y Simmons 1994, pp. 211, 212, 213).

### **Análisis por la elección pública del monopolio y del antimonopolio**

Los enfoques de la elección pública condujeron naturalmente a una nueva comprensión de la creación del monopolio. Tollison y Wagner argumentan que el monopolio puede ser “accidental” o “intencional,” si bien usan el primero fundamentalmente como un recurso experimental. Ellos sugieren que la mayoría (si no todos) los monopolios son

“algo que la gente busca intencionalmente, como si invirtieran en favores legislativos” (Tollison y Wagner 1991, p. 58). De hecho, comenzando por Tullock, los economistas han tratado el monopolio como intencional, “en cuanto resulta de personas tratando de adquirir posiciones monopólicas” (Tollison y Wagner 1991, p. 61) vía búsqueda de rentas (ver capítulo 3). La búsqueda de rentas es un término acuñado por los economistas de la elección pública, que describe la práctica de la búsqueda de beneficios privados (por ejemplo, la legislación favorable, subsidios, o la financiación del Gobierno) de los gobiernos elegidos democráticamente, por las vías jurídica y políticamente viables, tales como grupos de presión o de licitación (que compiten por) concesiones. Estas actividades dan como resultado una pérdida neta de bienestar social.

Tollison argumenta que la teoría antimonopolio tiene una débil fundamentación porque ella “descansa en la teoría del gobierno de interés público” donde “los jueces y los burócratas antimonopolio son presumidos como operando en favor del interés público” (Tollison 1985, p. 905). Para corregir esta deficiencia, Tollison trata de “adquirir una comprensión positiva acerca de cómo se comportan quienes toman decisiones en materia antimonopolio” (Tollison 1985, p. 906). Finalmente, él adopta una perspectiva muy diferente a la que los estudiosos de las políticas y los modelos de planificación tradicionalmente proporcionaban. Tollison describe el impacto de la elección pública en la investigación de las políticas públicas:

La “elección pública” se refiere a una revolución en la forma en que el gobierno es analizado. Antes de la elección pública, el gobierno era tratado como si fuera exógeno a la economía, un corrector benigno de la economía de mercado cuando ésta fallaba. Después de la elección pública, el rol del gobierno en la economía se convirtió en algo a ser explicado, no presumido. Como resultado



de la revolución de la elección pública, los economistas ahora sitúan el fracaso del gobierno junto al fracaso del mercado como una útil categoría de análisis. ¿Qué es la elección pública? Yo adelanto mi propia respuesta particular a la cuestión. La elección pública es una expansión del dominio explicativo de la teoría económica. El análisis económico tradicional usa el aparato de la teoría económica para explicar la conducta de los individuos en contextos privados. La elección pública representa el uso de las herramientas económicas habituales (oferta y demanda) para explicar el comportamiento en situaciones que no son de mercado, como la del gobierno. Esta expansión de la teoría económica se basa en una idea simple. Los individuos son la misma gente ya sea que se estén comportando en un contexto de mercado o en uno que no es de mercado (Tollison 1985, p. 906).

#### Cuadro 2.1 Problemas monopólicos

Problemas monopólicos surgen por dos razones:

1) *accidentales* o fallas del mercado, y/o

2) *intencionales* o fallas del gobierno.

El monopolio puede ser a corto plazo (normal y beneficioso) o a largo plazo (anormal y dañino)

La hipótesis es simplemente que los individuos promueven su propio interés en todos los contextos y circunstancias. Así, la idea de que los mercados son guiados por el interés privado mientras el gobierno es guiado por el interés público es una mera fantasía (Tollison 1985, p. 907). Todas las medidas gubernamentales, o políticas públicas, son guiadas por intereses privados y la búsqueda de la maximización de la utilidad individual que utiliza la noción del interés público para encubrir sus reales intereses. Por lo tanto, el llamado interés público, no importando lo bien intencionado que sea, no es más que un ardid para engañar al público y a los votantes para que acepten la legislación, decretos, senten-



cias judiciales que sólo son intereses privados encubiertos. Las subvenciones al poder monopólico que supuestamente lo quiebra—regulación antimonopolio—son buenos ejemplos de éste fenómeno.

Con respecto a los casos de antimonopolio, Tollison se preguntó por qué los burócratas antimonopolio reiteradamente procesaban a las mismas firmas (alrededor del 25% de todas las acciones antimonopolio son por infracciones reiteradas). Tal vez los burócratas están minimizando costos, o tal vez los infractores encuentran rentable la transgresión reiterada. Él notó que al estudiar la conducta organizacional de las ramas antimonopolio del gobierno de los Estados Unidos, Katzman encontró “que el deseo de ganar experiencia en los juicios sesga a los abogados de la Comisión de Comercio Federal (FTC, en inglés) hacia iniciativas más breves y menos complicadas, en contraste con los economistas de la FTC, que las desean más prolongadas y complejas (Tollison 1985, p. 909).” De este modo existía un incentivo para preferir repetir el procesamiento. Tollison prosiguió citando otra evidencia de que la vigencia de las normas antimonopolio tiene pocos nexos con la concepción económica tradicional del bienestar social. De hecho, hay evidencia “de que la normativa antimonopolio es al menos parcialmente un velo sobre el proceso de transferencia de riqueza alimentado por ciertos destacados grupos de interés“(Tollison 1985, p. 910-911).

La política antimonopolio es habitualmente racional desde la perspectiva de la elección pública, tanto cuanto ella puede intencionadamente proveer de un amortiguador contra pérdidas cuando la demanda por los productos de una firma cae. Efectivamente es racional desde que puede ser usada como un medio para beneficiar a grupos de interés. Dado que el aparataje del proceso político torna disponibles los beneficios, es racional que los actores económicos minimizadores de costos procuren usar esos medios para fortalecer la meta de maximizar el beneficio. Bastante seguido

haciéndolo se facilita mejor dirigiendo la regulación con la eficacia y eficiencia organizacional con que lo hacen los GIPs.

### **Teoría de la captura**

Dados los incentivos económicos disponibles para los productores, es probable que ellos formen coaliciones de grupos de interés para “usar el aparato de la regulación pública para su propia ganancia” (Shughart 1990, p. 38). Ellos pueden “capturar” a sus reguladores y obtener beneficios derivados de la regulación. Concentrando los beneficios en grupos de interés particulares que procuran regulaciones que los beneficien, mientras dispersan los costos de la regulación entre un amplio número de consumidores o contribuyentes, ellos tienen la capacidad de dirigir el proceso regulatorio. Ese análisis cae dentro de la clasificación de la elección pública conocida como “teoría de la captura.” Shughart resume algunos de los beneficios disponibles:

Como resultado de su ventaja haciendo lobby, la industria puede, por consiguiente, usar con frecuencia exitosamente el proceso político para asegurarse para sí misma algunos favores regulatorios como subsidios directos en efectivo, control sobre la entrada de nuevos rivales, restricciones sobre las producciones y los precios de bienes complementarios o sustitutivos, y la legitimación de los esquemas de fijación de precios (Shughart 1990, p. 38).

Con la visión romántica del Estado destruida por Buchanan y Tullock, los economistas de la escuela de Chicago, particularmente George Stigler y Sam Peltzman, empezaron a desarrollar teorías coherentes de la regulación que cuadraban con la nueva visión de los actores políticos. Como ar-

gumentaba Stigler, las políticas pueden ser reconocidas como originándose para beneficio de los grupos privados de interés, pervirtiendo cualquier origen de interés público desde que los hacedores de las políticas han sido capturados por los grupos políticamente más eficientes. En sus orígenes, es plausible que la regulación económica fuera requerida por las firmas con el objeto de usar el proceso político para incrementar sus beneficios, mientras pasaban los costos a contribuyentes y consumidores. Pero en la sociedad contemporánea, los hacedores de las políticas están al tanto de las ventajas de administrar, vender y distribuir favores políticos. Así, ellos también pueden usar la regulación para obtener ganancias políticas. Por otra parte, Mitchell y Simmons hacen ver que en el ámbito legislativo y regulatorio los movimientos de reforma pueden ser simplemente medios para las legislaturas de volver a restablecer favores antes dejados de lado, beneficiando de esta manera a políticos que quedan en condiciones de proveer más prebendas y así atraer a clientes industriales:

La aprobación de reducciones [impositivas], eliminación de exenciones y simplificación de escalas de tasas de hecho apoya nuestro análisis. Los políticos del Congreso han borrado en efecto la pizarra de modo que ellos pueden de nuevo “subastar” exenciones tributarias y otros privilegios” (Mitchell y Simmons 1994, p.58).

Una captura simple no tiene costos para los actores políticos en el sentido de que sólo requiere un hacedor de políticas para dispensar favores políticos, como con un golpe de su varita mágica. Peltzman mejoró la teoría de la captura modelando las ventajas e inconvenientes que los legisladores encaran entre ganar apoyo político (por dispensar favores) y perder apoyo político (por gravar de manera implícita o explícita a otros grupos). Una implicación crucial es la de que los grupos que pierden no son gravados tanto como los



grupos que ganan quisieran (i.e., tanto como para maximizar sus ganancias políticas).”<sup>10</sup> Reguladores pueden ser capturados por una empresa, ejerciendo una influencia indebida en las políticas de los reguladores, incluso por la selección y control de los mismos reguladores.

#### Cuadro 2.2 Maneras de capturar

##### Dos maneras de capturar a los reguladores

- (1) sugerir y crear un *nuevo* comité lo cual favorecerá a la empresa o industria
- (2) influir o comprar (aun sobornar) el comité *vigente* para lograr lo mismo

#### **El trabajo de la Escuela de Chicago en la teoría de la regulación**

Aunque generalmente apoyan la regulación y las políticas antimonopolio, los economistas de la Escuela de Chicago en realidad fueron los pioneros en lo que se convertiría la crítica fundamental de la regulación. Stigler argumentó que “la regulación es adquirida por la industria y es diseñada y operada primariamente para su beneficio” (Stigler 1971, p. 1). En el hecho, la regulación puede ser vista tanto en el carácter de un recurso como en el de una amenaza para cualquier industria. Ella puede proveer defensa tanto contra las fuerzas del mercado como contra dañinas actividades de búsqueda de rentas de otros actores, o como una ofensiva contra los presentes o potenciales competidores de una firma. Stigler anotó cuatro particulares políticas que son procuradas por industrias o firmas:

- Subsidios en efectivo para empresas o industrias complementarias.

<sup>10</sup> Algunas de estas ideas son adaptadas de Edward Lopez, supra.



- La erección de barreras a la entrada contra rivales.
- La supresión de sustitutos de sus propios productos.
- Fijación de precios, p. ej., previendo pagos por servicios especiales o controles de precios con el fin de alentar retornos más altos que los competitivos.

Sin embargo, Stigler también anotó tres elementos del proceso político que limitan la efectividad de las industrias o firmas en procurar estas cosas:

- Dispersión del poder político en el mercado, en particular pequeñas firmas en industrias reguladas cuyo poder político es mayor del que tendrían de otra manera.
- Las exigencias burocráticas tornan a dichas actividades costosas e insumidoras de tiempo.
- Poderosos intereses externos sumados al proceso político.

Stigler declara: “La industria que procura poder político debe ir al vendedor adecuado, el partido político... [que] tiene costos de operación... La industria que procura regulación debe estar preparada para pagar por las dos cosas que un partido necesita: votos y recursos (Stigler 1971, p. 12).

Stigler más tarde consideró los beneficios políticos obtenibles de grupos industriales de interés, como resume Tollison:

Stigler sugirió que una asimetría en tamaños de las firmas, productos e intereses en una industria tiende a promover una más efectiva acción conjunta de la industria (p. ej., un presupuesto más alto para la asociación). Él argumentó que la participación es impuesta por el deseo

de proteger intereses industriales especializados (Tollison 1988, p. 342).<sup>11</sup>

Peltzman construyó sobre la premisa de Stigler, haciendo notar que su teoría puede ser usada para determinar con amplitud “el tamaño óptimo de las coaliciones políticas” y resaltando el hecho de que un grupo pequeño con una porción per cápita grande dominará extensos grupos con intereses dispersos (Peltzman 1976, p. 212). Él concluye:

La cuestión central para la teoría entonces viene a ser explicar la regularidad de esta dominación de los pequeños grupos en el proceso regulatorio (y de hecho en el proceso político en general). La manera cómo la cuestión es propuesta, de partida constituye un anticipo de uno de los resultados de la teoría. Porque en el modelo de Stigler, a diferencia de la mayoría de los modelos de mercado, hay muchos postores, pero uno sólo tiene éxito. Hay esencialmente una subasta política en que quien hace posturas altas recibe el derecho de gravar la riqueza de todos los demás, y la teoría procura descubrir el por qué el postor exitoso es un grupo numéricamente compacto. La respuesta reside esencialmente en la relación del tamaño del grupo con los costos de usar el proceso político (Peltzman 1976, p. 213).

Peltzman avanzó para crear un modelo matemático formal de la regulación (construyendo sobre el modelo básico de Stigler), en el cual él demuestra que “el aparato de oferta-demanda puede ser convertido en una restricción sobre la conducta regulatoria” (Peltzman 1976, p. 240). Algunas de sus más significativas implicaciones incluyen: (1) la regulación resulta inclinada hacia los consumidores durante las

---

<sup>11</sup> Está citando a George J Stigler (1974), “Free Riders y Acción Colectiva: Un Apéndice a las Teorías de Regulación Económica,” *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, p. 359.

expansiones y hacia los productores durante las depresiones, (2) que la protección del productor conducirá con el tiempo a una protección del consumidor, (3) que las firmas reguladas rentables tenderán a tener los precios más bajos, (4) que la regulación reduce el riesgo sistemático y diversificable, y (5) que los reguladores tienen un incentivo para limitar la entrada a nuevas firmas que abastecerían a los clientes de bajo costo; pero para ser más tolerantes con nuevas firmas que tiendan a suprimir diferencias en la elasticidad de la demanda (Peltzman 1976, pp. 226-232, 235-239).

Tales trabajos anteriores proveyeron apoyo teórico para los postulados de políticas públicas que se desarrollaron a finales del siglo XX. Ellos mostraron una nueva forma de mirar la regulación.

### **Orígenes del antimonopolio**

Stigler argumenta que el mercado político existe para la acción regulatoria (Stigler 1975, pp. x, xi). De acuerdo con la teoría de la elección pública, las firmas tienen un incentivo para capturar a sus reguladores, que en realidad es lo que ocurre.

De hecho, históricamente, la regulación tiene sus raíces en la industria privada más que en los esfuerzos de legisladores listos (High 1991, p. 1). Por tanto, es plausible que la búsqueda de rentas produzca regulación en orden a promover los intereses privados a expensas del contribuyente (High 1991, p. 2). Hay evidencia de que ciertos negocios se beneficiaron de la regulación en el siglo diecinueve, usando estratégicamente las políticas públicas para capturar reguladores y de este modo retener un control considerable sobre el proceso regulatorio (High 1991, pp. 6-8). Como anota Tollison los costos de la regulación se convierten en un

mecanismo para desplazar a los competidores marginales (High 1991, pp. 10, 17—citando a Tollison).

Por consiguiente, los economistas comenzaron a analizar los orígenes de la teoría antimonopolio apartándose de la visión romántica de la teoría de un gobierno fundado en el interés público. En los Estados Unidos la legislación anti-trust comenzó con la Ley Sherman de 1890. En una importante revisión histórica, Thomas DiLorenzo provee evidencia de que la Ley Sherman puede no haber favorecido el interés público. Las leyes antimonopolio sirvieron intereses privados y fueron la antítesis de la competencia y la eficiencia económica. De hecho, estas leyes fueron una importante fuente de poder monopólico (DiLorenzo 1985, p. 80). Los conglomerados empresariales supuestamente recibían poder monopolico donde existían las concentraciones.

Sin embargo, los trusts, que fueron sometidos a control político con la imposición de la Ley Sherman, eran de industrias que “se estaban expandiendo más rápido que la economía como un todo, un fenómeno que no ha sido advertido por aquellos que adhieren a la versión habitual de los orígenes del antimonopolio” (DiLorenzo 1985, p. 80). Parece que algunos datos pertinentes han sido omitidos o ignorados. Algunos congresistas sabían que la Ley Sherman no iba en favor del interés público. Pero la apoyaron de todos modos por temor a un “contragolpe político.” El ángulo del interés público fue sólo una artimaña de las políticas públicas.

En el hecho, los negocios parecen haberse beneficiado de las leyes antimonopolio a lo largo del tiempo, pues ellas han servido para protegerlos de la competencia más que para reducir el monopolio (DiLorenzo 1985, p. 81). En efecto, “fue la regulación gubernamental en sí misma la fuente del poder monopólico” pero “el votante medio tiene poco o ningún incentivo para descubrir los reales costos del proteccionismo,” dada la lógica de los beneficios concentrados y los costos dispersos (DiLorenzo 1985, p. 82). Aún



el *New York Times*, que había sido un partidario de la legislación antimonopolio inicialmente, cambió de parecer después de tener en cuenta quiénes eran los proponentes del proyecto Sherman. “No es improbable que la Ley Sherman haya sido pasada para apartar la atención pública del efectivo proceso de monopolización de la economía [vía privilegio gubernamentales], entre cuyos mayores beneficiarios han estado siempre los propios legisladores” (DiLorenzo 1985, p. 83). Sintetizando su estudio, DiLorenzo anota:

Es mantenido como un artículo de fe por la mayoría de los economistas que la Ley Antimonopolio Sherman es una garantía de mercados competitivos. A pesar de que ahora es ampliamente sostenido que la aplicación de la Ley Sherman durante los pasados 95 años probablemente ha reducido la competitividad industrial, existe la fe de que el intento original de la Ley Sherman fue de promover la competencia en una economía crecientemente monopolizada. La evidencia, sin embargo, apunta en otro sentido. Los trusts de fines del siglo diecinueve hicieron que el producto se expandiera aún más rápido que el resto de la economía—en algunos casos más de diez veces más rápido por décadas a la vez. Como resultado, los precios en las industrias alegadamente monopolizadas estaban *cayendo*. Esto fue incluso tomado en consideración por los críticos de los trusts en el Congreso, que protestaron porque los bajos precios sacaban fuera de los negocios a “hombres honestos” menos eficientes. Hubo muy poca aplicación de la Ley Sherman durante al menos diez años después que ella fue aprobada, pero sirvió para distraer inmediatamente la atención desde una más cierta fuente de monopolio, los aranceles, que fueron agudamente alzados justo tres meses después de la aprobación de la Ley Sherman, mediante un proyecto patrocinado por el Senador Sherman mismo. Interessantemente, la gran mayoría de los economistas de la época esti-