

EL MERCADO POLITICO DE LAS DECISIONES PUBLICAS POLITICOS VOTANTES Y GRUPOS DE PRESION

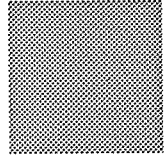
CARMEN PELET REDON
PROFESORA TITULAR INTERINA DE LA E.U.E.S.
DEPARTAMENTO ESTRUCTURA, HISTORIA
ECONÓMICA Y ECONOMÍA PÚBLICA

El intento de aplicar el análisis económico, en la pretensión de elaborar una teoría de la acción gubernamental, pasa por analizar las motivaciones y el comportamiento de los agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones públicas, dirigentes del gobierno, políticos, votantes y grupos de presión, durante el periodo electoral, dentro del funcionamiento de un sistema democrático, así como los efectos que conlleva la acción política, en una sociedad como la que estamos inmersos, donde no existe información perfecta y donde, por lo tanto, este limitado conocimiento de los asuntos públicos es un factor necesario para explicar la eficiencia de los grupos de presión.

Palabras claves:

- Grupos de presión.
- Votantes. Partidos políticos.
- Gobierno.

El mercado político de las decisiones públicas: políticos votantes y grupos de presión



Carmen Pelet

Los teóricos de la economía nunca han logrado integrar con éxito al gobierno con el sector privado en una teoría única del equilibrio general. Esta integración exige un enfoque positivo que explique el modo en que los gobernantes actúan movidos por sus propios intereses egoístas.

Esta visión deriva de la premisa clásica de que el sector privado constituye un mecanismo autoregulado y de que cualquier acción del gobierno, más allá del mantenimiento de la ley y el orden, supone una interferencia y no una parte intrínseca del mismo.

La mayoría de los economistas del bienestar y muchos teóricos de hacienda pública, han supuesto al discutir la acción gubernamental, que los gobiernos están dirigidos por altruistas perfectos cuyo único móvil fuera la maximización del bienestar social. Además han concluido que la elaboración de decisiones gubernamentales deberá seguir idénticos principios en todas las sociedades debido a que su objetivo es maximizar el bienestar social¹.

Schumpeter² ilumina una objeción inicial a la mayoría de intentos de considerar al gobierno en la teoría económica, esto es el no tratar al gobierno de hecho como parte de la división del trabajo. Buena parte de la teoría económica consiste en esencia en demostrar que los hombres, siguiendo sus propios fines, pueden con todo realizar sus funciones sociales. A la luz

de este razonamiento, cualquier intento de construir una teoría de la acción gubernamental, sin discutir la motivación de los dirigentes del gobierno, debe considerarse inconsistente con la mayor.

El estudio del funcionamiento de un sistema democrático y los criterios de adopción de decisiones en los entes públicos, se basa fundamentalmente en analizar el comportamiento de los votantes y del gobierno, así como la conducta de los políticos, durante el periodo electoral. Teniendo en cuenta que en la realidad la mayoría de las instituciones de carácter democrático se caracterizan por la existencia de unos representantes políticos que actúan de intermediarios entre los votantes individuales y las instituciones públicas, es decir entre las preferencias individuales y las decisiones colectivas.

La hipótesis de comportamiento en este modelo de decisión gubernamental es que en una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como un medio de ganar votos. En este sentido Anthony Downs propuso la «maximización de votos» como objetivo clave del político, partiendo de la idea de que los partidos elaboran sus políticas con el propósito de ganar las elecciones, en lugar de ganar las elecciones para poder aplicar las políticas adecuadas³. No persiguen llegar al poder con el fin de llevar a cabo determinadas políticas preconcebidas o servir a determinados grupos de interés, más bien formulan políticas y sirven determinados intereses, con el fin de llegar al poder. Se ven movidos por intereses privados, que consisten en obtener rentas, el poder y el prestigio derivados de la función gubernamental.

A. Shumpeter introdujo la idea de que en una sociedad democrática los políticos no son ideólogos sino simples empresarios que tratan de obtener votos vendiendo programas.

En la práctica esta teoría se ve respaldada por una serie de hechos incuestionables, por ejemplo el alto grado de similitud entre los programas de la mayoría de partidos, algunos de los cuales defiende a priori posiciones bien distintas. El comportamiento de tipo competitivo o empresarial también se refleja a través de los grandes cambios que experimentan los programas y las políticas de los partidos a lo largo del tiempo, en un intento de satisfacer la demanda de los votantes, aunque para ello sea preciso alejarse de los principios inspiradores de

su ideología. En última instancia, la presencia del líder del partido como elemento decisivo ante la decisión del votante, como se está demostrando repetidamente, supone un paralelismo con la figura del empresario, en este caso como creador y difusor de los programas a vender en el mercado electoral.

Partiendo del hecho de que, en realidad, las diversas sociedades en que nos movemos son mundos en los que no existe una información perfecta a disposición de los diversos agentes, nos centramos en el análisis de los efectos producidos por el conocimiento imperfecto sobre la acción política que se desarrolla en la democracia.

Por una parte la falta de información crea en el electorado una demanda de ideologías⁴. Dado que los partidos políticos están interesados en aprovechar cualquier forma de ganar votos, responden creando una oferta de ideologías. En realidad, probablemente las ideologías de los partidos pueden provenir originariamente de los intereses de aquellas personas que fundan el partido. Pero una vez creado el partido político, adquiere una existencia propia y finalmente se convierte en relativamente independiente de cualquier grupo particular de interés.

Por otra parte la acción de los grupos de presión en una democracia constituye una respuesta altamente racional⁵ a la falta de información perfecta, como la sumisión del gobierno a las demandas de los grupos de presión. Es decir el limitado conocimiento de los asuntos públicos es un factor necesario para explicar la eficiencia de los grupos de presión. Y este fenómeno se justifica básicamente porque la información y el debate sobre los temas colectivos es también un bien colectivo, es decir los beneficios de la instrucción individual acerca de los bienes públicos suelen estar dispersos en todo el grupo o toda la sociedad y no concentrados en el individuo que asume los costes de instruirse. El conocimiento imperfecto implica que los partidos políticos no siempre conocen con exactitud los deseos de los ciudadanos, que los ciudadanos a menudo desconocen lo que el gobierno y la oposición han hecho, hacen o deberían hacer para atender sus intereses, y que la información necesaria para superar ambos tipos de ignorancia es difícil de obtener y de asimilar.

El funcionamiento de un sistema con información imperfecta tiene como consecuencia la existencia de un determina-

do número de votantes que, por carecer de información adecuada, se sienten indecisos en cuanto a la elección del partido político sobre el que depositarán su confianza. La misión de los partidos está en atraerse esos votos a través de diversos métodos de información y persuasión⁶.

Por otra parte la influencia del voto individual sobre el resultado electoral es poco importante, esto se hace especialmente evidente en el caso del votante típico en unas elecciones nacionales de un gran país. El beneficio que representará para dicho votante estudiar los programas y a los candidatos hasta que tenga claro cual es el voto que le favorecerá de veras, está dado por la diferencia de valor que representa para un individuo un resultado electoral «correcto» en comparación con un resultado «equivocado», multiplicado por la probabilidad de que un cambio en el voto de dicho individuo modifique el resultado de la elección. Dado que la probabilidad de que un votante típico cambie el resultado de la elección es enormemente pequeña, ese ciudadano suele mostrarse «racionalmente ignorante» sobre los asuntos públicos. En condiciones normales, un ciudadano estará bien informado sobre los temas de naturaleza general (patria, hogar, etc.) que los partidos subrayan y sobre unos pocos temas que revistan particular interés para él.

De estos hechos se derivan dos consecuencias importantes:

- En primer lugar, existe la tendencia de los partidos a situarse en posiciones muy parecidas en todo lo que concierne a los temas generales, con el fin de acercarse a la mayoría de la población. Por lo tanto la competencia por los votos obliga a los partidos a huir de la transparencia en la exposición de sus propósitos con la elaboración de programas deliberadamente ambiguos que, en ocasiones, pueden ser causa importante de abstenciones.
- En segundo lugar, y vista la coincidencia existente entre los partidos en lo referente a los temas de interés general, queda claro que existen grandes probabilidades de que un ciudadano vote a favor del partido que defiende una serie de temas que pueden reportarle beneficios específicos, ya que en los temas generales el beneficio puede considerarse idéntico para la totalidad de los ciudadanos.

Ante esta situación el comportamiento racional de los partidos consiste en ofrecer ventajas concretas a determinados colectivos de votantes para asegurarse sus votos. Esto supone un aumento de los incentivos para la formación de coaliciones de minorías que se identifican con diversos grupos de votantes, a las que se orientan directamente sus promesas electorales.

Como ya hemos indicado anteriormente, en general, aquel votante que considere dado el comportamiento de los demás, y puesto que supone que la probabilidad de que su voto determine el partido vencedor es muy pequeña en presencia de un gran electorado, si sigue una línea de conducta racional, no tratará de obtener una información política con objeto de decidir su voto. La disparidad entre esta conclusión y la concepción tradicional de buena ciudadanía en una democracia resulta ciertamente sorprendente.

De todos modos, siguiendo a Anthony y Downs, podemos decir que de la conclusión anterior no se deduce que los ciudadanos políticamente bien informados estén actuando de una forma irracional. Existen una serie de razones que pueden justificar la búsqueda de una buena información.

- En primer lugar, la obtención y el disfrute de una buena información puede ser un fin en sí mismo. Con frecuencia, la información acerca de los asuntos públicos resulta tan interesante o entretenida que vale la pena recibirla únicamente por tal motivo. Esto parece ser la fuente de excepciones más importante con respecto a la generalización.

Los individuos que ejercen unas cuantas vocaciones específicas pueden recibir una recompensa muy considerable en bienes privados, si adquieren un conocimiento excepcional de los bienes públicos. Así los políticos, los integrantes de grupos de presión pueden ganar más dinero, poder o prestigio gracias a su conocimiento de este o aquel asunto público.

- Una segunda posibilidad se daría si el votante considera que la elección va a ser muy igualada, es evidente que en esta situación aumentan las probabilidades de que su voto tenga un cierto poder decisivo y en consecuencia se siente inclinado a conseguir una buena información para emitir su voto.

- En tercer lugar un individuo puede considerar que un número mayor de votos podría tener una cierta influencia en el proceso electoral y de esta forma, estimará necesario disponer de una buena información, no tanto para decidir su propio voto como para influir directa o indirectamente, sobre la conducta de otros votantes, con el fin de modificar el resultado de la elección en la dirección deseada.
- Otro factor que justificará la necesidad por parte de un individuo racional de procurarse información política reside en el efecto propagandístico que tendría a la hora de realizar una serie de acciones el hecho de utilizar una buena información. Todo ello con el objetivo de que el gobierno otorgue a sus preferencias una atención mayor que a las de otros votantes.
- Por último, el individuo puede formar parte de un grupo de presión y acaso necesite una buena información para actuar adecuadamente e influir en la formación de la política gubernamental.

Siempre que los intereses de un individuo sean similares a los de la mayoría se verá beneficiado por las políticas imperantes, tanto si está bien informado como si no lo está. Los beneficios que se obtienen al poner en práctica un determinado programa político, afectan de una forma positiva a todas aquellas personas cuyos intereses están representados por dichos programas, con independencia de si han contribuido con su voto efectivo al triunfo de esa alternativa o no. En todas aquellas cuestiones que, por sus características pueden considerarse de carácter público, los beneficios son conjuntos, no se puede excluir a nadie de su disfrute, y por lo tanto un individuo racional tiene muchos incentivos para tratar de evadir su participación en cualquier tipo de coste, la obtención de información representa un coste efectivo, sin contrapartida real, que por lo tanto, debe reducirse al mínimo.

Sin embargo, y a pesar de todo lo dicho anteriormente, parece claro que, sin una mayoría de ciudadanos estuviera bien informada y actuara colectivamente de forma racional, los políticos se verían en la necesidad de servir mejor a sus intereses, cosa que les aportaría un beneficio evidente.

En este sentido, puede observarse que, la posición del votante no siempre es tan solitaria, ya que es posible que una

serie de individuos, con intereses comunes, opten por unir sus fuerzas, interviniendo de forma efectiva en el desarrollo de la vida política y no meramente como votantes, constituyendo grupos de presión. Según J.M. Buchanan y G. Tullock (1962) «El proceso científico en el análisis de la política no se puede realizar hasta que se incorpore a los modelos analíticos la actividad de un grupo de presión o de interés especial como una parte inherente y predecible al proceso democrático moderno. Tal incorporación no necesita confirmar el análisis ni a una aceptación ni a un rechazo de la actividad del grupo de presión como una actividad moralmente «buena» por parte de los que la practican. El economista no necesita decir que el individuo «debe» o «tiene que» maximizar su propia utilidad, parte de la hipótesis de que el individuo lo hace así, y eso es todo. El estudioso del proceso de elección política debería hacer otro tanto; si lo hace así, el grupo de presión o de interés resulta una rama esencial en cualquier «ciencia» política»⁷.

Su actividad está orientada a influir sobre los votantes, los políticos y la Administración Pública. De tal forma que cualquier sujeto que desee ser un miembro efectivo de un grupo de presión debe persuadir al partido gobernante de que las políticas que propugna son deseadas por un gran número de ciudadanos y son beneficiosas para el resto del electorado. Si se desea que esta persuasión sea efectiva, el grupo de presión debe estar muy bien informado acerca del área política sobre la que desea ejercer influencia, tiene que escoger la actuación o la política que le resultará más beneficiosa, o más adecuada para sus intereses, responde a cualquier argumento presentado por los grupos de presión opuestos y ser capaz de formular y reconocer una serie de compromisos que sean aceptables.

Un miembro de un grupo de presión debe ser un experto en las áreas políticas en las que trate de ejercer influencia, para lo cual necesitan adquirir un gran volumen de información que les represente unos costes muy elevados. La mayoría de los ciudadanos se especializan en muy pocas áreas, a pesar de que sean muchas las áreas políticas que les afectan. Recíprocamente solo unos pocos especialistas ejercerán presión de forma efectiva sobre el gobierno en cualquier área política. Sin embargo para aquellos pocos grupos de presión que se

especializan en un área determinada, el rendimiento potencial de su información política puede ser muy elevado, precisamente debido a que son tan pocos.

Los que pueden permitirse el lujo de convertirse en grupo de presión, en cualquier área política, son precisamente aquellos cuyos ingresos derivan de dicha área. Eso es cierto debido a que casi todos los ciudadanos obtienen sus ingresos de una o dos fuentes, por lo tanto cualquier política gubernamental que afecte a estas fuentes le son de vital importancia. En contraste cada persona gasta sus ingresos en muchas áreas políticas, de forma que un cambio en cualquiera de ellas no le resulta de tanta importancia. Por tanto es mucho más probable que las personas ejerzan su influencia directa en la formación de la política gubernamental en su papel de productores que en el de consumidores; esto nos llevaría a afirmar que un gobierno democrático generalmente está sesgado en favor de los intereses de los productores y en contra de los intereses de los consumidores⁸.

La importancia de los grupos de presión puede atribuirse a varias razones:

- En primer lugar los grupos de presión están muy bien informados sobre todos los hechos relativos a su sector, por lo que el gobierno se ve en la necesidad de realizar algunas concesiones a cambio de la información facilitada por los grupos de presión.
- En segundo lugar, los grupos de presión pueden utilizar su dominio sobre el mercado, provocando una serie de anomalías en la vida económica a sabiendas de que esto puede influir sobre los votantes.
- Por último pueden influir sobre las decisiones políticas mediante la concesión o negociación de apoyo financiero a los partidos políticos, muchos de los cuales dependen en gran medida de las aportaciones de determinados grupos de presión.

Prescindiendo de su actividad concreta, es posible definir una serie de elementos comunes que conforman el comportamiento de los grupos de presión.

El elemento básico de su actividad consiste en la negociación o intercambio de votos. Cada grupo organizado puede ceder, en determinadas cuestiones relativamente menos im-

portantes, para asegurarse el apoyo de otros grupos en cuestiones de crucial interés para sus miembros.

Según Bernholz⁹ una razón del poder político de los grupos de presión, es que gracias a su mera insistencia pueden llegar a acuerdos favorables con otros grupos de presión por lo que respecta al comportamiento de sus miembros en las votaciones y convencer a sus propios miembros que el seguir las recomendaciones derivadas de estos acuerdos irá en favor del interés de ellos mismos.

Según Downs pueden existir situaciones en las que en un sistema bipartidista el partido gobernante puede ser siempre derrotado por la oposición en las próximas elecciones. Sin embargo este inestable sistema político puede estabilizarse mediante la formación de grupos de presión. Estos grupos de presión pueden realizar acuerdos referentes al comportamiento de sus miembros en las votaciones, de forma que se consiga un resultado estable en las siguientes elecciones. Los miembros de los grupos de presión resultan favorecidos con este resultado a costa de las partes no organizadas de la población. De esta forma, el poder de los partidos y del gobierno puede ser suplantado por el de los grupos de presión.

Este trabajo en ningún momento ha pretendido realmente hacer un análisis normativo acerca del comportamiento de los agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones públicas; más bien intenta ser un acercamiento al análisis positivo de dichas actitudes en el estudio del funcionamiento de un sistema democrático, enmarcado todo ello dentro de la Teoría económica.



NOTAS

1. Este problema de las decisiones gubernamentales ha conducido a dos dificultades principalmente. En primer lugar no está claro lo que significa «bienestar social», ni existe acuerdo alguno en como «maximizarlo». De hecho una larga controversia sobre la naturaleza del bienestar social en la «nueva teoría del bienestar» llevó a la conclusión de Kenneth Arrow de que no puede encontrarse ningún método racional para la maximización del bienestar social, a menos que se introduzcan restricciones muy fuertes en las ordenaciones de preferencias de los individuos que componen la sociedad parte del análisis económico. El modo en que cada gobierno adopta sus decisiones depende de la naturaleza de la relación fundamental de poder entre los gobernantes y los

governados de dicha sociedad, es decir de la constitución política de la sociedad.

2. Joseph A. SCHUMPETER. 1950: «Capitalismo, Socialismo y Democracia». Ed. Aguilar Madrid, 1968. Ed. Orbis, Barcelona 1983.

3. A. DOWNS. 1957: «Teoría económica de la acción política en una democracia», Revista Española de Economía, nº 2, 1978.

4. A. DOWNS. Define las «ideologías» como las imágenes verbales de la sociedad ideal y las principales políticas empleadas para llegar a ella.

5. El término «racional» es sinónimo de «eficiente» en este artículo. No debe confundirse esta definición económica con la definición lógica (perteneciente a una proposición lógica) o con la definición psicológica (calculada o no emocional).

6. A. DOWNS. 1957: «Para persuadir a los votantes de que sus políticas les resultarán buenas, necesita recursos escasos, como puede ser tiempo en la televisión, dinero para propaganda, y pagas para los jefes de distrito. Un medio para conseguir tales recursos consiste en vender favores políticos a los que pueden pagar por ellos, tanto con contribuciones para la campaña electoral, editoriales, políticas favorables, o influencia directa sobre otros. Tales compradores de favores no necesitan ni siquiera presentarse como representantes de la gente. Simplemente cambian su ayuda política por favores políticos, una transacción eminentemente racional, tanto para ellos como para el gobierno».

7. J.M. BUCHANNAN y G. TULLOCK. 1962: «El cálculo del consenso» (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional), Espasa-Calpe, Madrid 1980.

8. Debe ponerse de relieve que esta explotación sistemática de los consumidores, por parte de los productores, por medio de la política gubernamental, no es el resultado de una apatía por parte de los consumidores. De hecho, precisamente lo contrario es la verdad. El ahorro que podría conseguir un consumidor, informándose del modo en que la política gubernamental afecta a cualquier producto que compra no le compensaría el coste de informarse, lo cual le lleva a adoptar una postura de ignorancia racional, exponiéndose de esta forma a una explotación considerable.

9. P. BERNHOLZ. 1977: «Grupos de presión dominantes y partidos sin poder» en A. Casahuga (ed) op. cit.