



Universidad de Oviedo
La Universidad de Asturias

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

ECONOMÍA CONSTITUCIONAL

Bloque II: Sector Público y democracia

Asignatura Optativa – Licenciatura en Derecho
Profesor: Dr. Roberto Fernández Llera [rfllera@uniovi.es]

www.campusvirtual.uniovi.es
<http://ocw.uniovi.es>

BLOQUE II **Sector Público y democracia**

- La toma de decisiones colectivas en un marco democrático
- Los fallos del Sector Público
- Teoría de la burocracia
- Grupos de interés
- Sistema de intercambio de votos (*logrolling*)
 - Aplicación: el dilema del prisionero

La toma de decisiones colectivas en un marco democrático

- La teoría económica clásica da una visión “optimista” del Sector Público, el cual interviene en la economía siempre con fines loables (eficiencia, equidad, estabilidad)
- **En la práctica hay dos tipos de problemas:**
 - La intervención del Sector Público tiene fallos propios
 - Partiendo de las preferencias de los individuos, cómo conocer la “preferencia” de un colectivo, para tomar una decisión social
- **Regla elección colectiva**: mecanismo de agregación de las preferencias individuales que servirá para determinar la alternativa “elegida” por la comunidad
 - Un solo individuo (o un dictador) → solución trivial
 - Pocos individuos y pocas alternativas → decisión posible a bajo coste, pero con problemas (ej. empates)
 - Pocos individuos y muchas alternativas → alto coste de decisión
 - Muchos individuos y muchas alternativas → ausencia de decisión

La toma de decisiones colectivas en un marco democrático

- **Propiedades deseables de una regla de elección colectiva** (Arrow, 1951):
 - Dominio no restringido (U): la regla de elección social debe estar definida para cualquier conjunto de preferencias que puedan tener los individuos
 - Pareto optimalidad débil (PO): si todo el mundo prefiere “v” a “w”, la regla de elección social también debe preferir “v” a “w”
 - Ausencia de dictadores (AD): ningún individuo puede imponer sus preferencias al resto
 - Racionalidad (propiedad transitiva) (R): si “v” es preferido a “w” y “w” es preferido a “z”, entonces “v” es preferido a “z”
 - Independencia de alternativas irrelevantes (IAI): la elección entre dos alternativas debe depender únicamente de las preferencias individuales sobre esas dos alternativas (y no de su posición relativa frente a otras alternativas no consideradas)

La toma de decisiones colectivas en un marco democrático

- **Teorema de la imposibilidad de Arrow:**
 - **Enunciado:** *si existen al menos tres alternativas y el número de individuos es finito, no existe ninguna regla de elección colectiva que cumpla los cinco principios (U, PO, AD, R, IAI)*
 - **Corolario:** *la única regla de elección colectiva que cumple U, PO, R, IAI es la dictadura*
- Se cuestiona la supuesta “superioridad moral” que tradicionalmente había disfrutado la regla de la mayoría como regla de elección social → no hay reglas de elección colectiva que, utilizando únicamente información ordinal sobre las preferencias individuales, cumpla unos requisitos mínimos de coherencia con las mismas
- El “precio a pagar” para tener una regla de elección colectiva **eficaz** (es decir, que sirva para poder tomar decisiones) es la renuncia a alguno de los criterios enunciados → no todas las renunciaciones tienen la misma aceptación social

La toma de decisiones colectivas en un marco democrático

- **Relajación de propiedades:**
 - **Dominio no restringido (U)** → se puede restringir el dominio para facilitar la decisión o para reducir costes del procedimiento
 - Agrupaciones en torno a ideologías políticas
 - Partidos políticos y agrupaciones de electores
 - Agrupación de votaciones
 - Exclusión de los extremos
 - Restricción de valores (ej. Ley de Partidos Políticos)
 - Exigencias de mínima representatividad
 - Segunda vuelta con ganadores sucesivos
 - Síntesis de respuestas en un referéndum: Sí vs. No; educación vs. sanidad; impuestos vs. deuda...
- La renuncia a U, en general, es aceptable**
(ejemplo: regla de la mayoría)

La toma de decisiones colectivas en un marco democrático

- **Relajación de propiedades:**
 - **Pareto optimalidad débil (PO)** →relajar esta propiedad implica aceptar decisiones sociales ineficientes
 - Una inmensa mayoría de votantes (o incluso todos los presentes) prefiere X a Y, pero gana la Y por efecto de la abstención
 - Si se exige un quorum imposible de alcanzar, puede perpetuarse una decisión ineficiente
 - La renuncia a PO es muy poco aceptable
 - **Ausencia de dictadores (AD)** → cumple las demás propiedades, pero sirve en democracia, salvo en la provisión de bienes preferentes, “interés general”, circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad (Decreto-Ley)...
 - La renuncia a AD, en general, es poco aceptable

La toma de decisiones colectivas en un marco democrático

- **Relajación de propiedades:**
 - **Racionalidad (R)** → no se debería relejar en ningún caso, puesto que podría conducir a situaciones irracionales o absurdas
 - Se podría elegir “todo” o “nada”, frente a opciones intermedias
 - Genera un gran descontento social
 - La renuncia a R es muy poco aceptable
 - **Independencia de alternativas irrelevantes (IAI)** → si se relaja, se permitiría comparar con terceras opciones
 - Educación vs. Sanidad (y al votante también se le pregunta por sus preferencias en cooperación internacional)
 - Elecciones generales (PSOE-PP-IU...) y referéndum sobre un asunto particular el mismo día
 - La renuncia a IAI, en general, es aceptable

Los fallos del Sector Público

- **Wolf (1979)** → incluso cuando los fallos de mercado parecen justificar la intervención, no siempre el Sector Público es capaz de ofrecer una solución mejor
- La teoría de los fallos de mercado proporciona las condiciones necesarias pero no suficientes para la intervención pública → el Sector Público puede fracasar
- **Razones del “fracaso” del Sector Público:** problema de incentivos → objetivos divergentes entre los individuos y las organizaciones para las que trabajan (o con los de la sociedad)
- Lo adecuado sería comparar fallos de mercado específicos con los fallos del Sector Público asociados a las políticas de intervención requeridas → el balance final debería ser favorable a estas últimas si se pretende justificar la intervención pública

Los fallos del Sector Público

- **Problemas de OFERTA en el Sector Público**
 - El output público es difícil de definir y cuantificar → confusión entre el producto final (ej. una operación de cadera) y los productos intermedios (ej. tratamiento paliativo del dolor) e incluso los recursos utilizados (ej. presupuesto del hospital)
 - La calidad del output es difícil de determinar, debido a la ausencia de referencias en el ámbito privado y a la pérdida de información que en el mercado transmitiría el comportamiento del consumidor (a través de los precios)
 - No hay competencia suficiente en la producción pública (falta de referentes privados, respaldo legal al monopolio público, concesiones administrativas exclusivas...)
 - No existe un mecanismo de expulsión de los productores ineficientes (equivalente a la quiebra en el mercado)

Los fallos del Sector Público

- **Problemas de DEMANDA en el Sector Público**
 - En situaciones de crisis, con gran presión mediática y de algunos grupos de interés (sindicatos, empresarios, banca..), existe un llamamiento general al Sector Público para que intervenga y contribuya a corregir los fallos de mercado (y también por motivos de equidad y de estabilización)
 - El proceso político que canaliza estas demandas suele “recompensar” a los gobiernos y legisladores simplemente por tomar en consideración los problemas y promover soluciones normativas a los mismos, descuidando en ocasiones la tarea de dotar y desarrollar de forma adecuada las políticas concretas
 - El objetivo de los gobiernos y los partidos políticos suele ser de más corto plazo que el objetivo de la sociedad → análisis apresurado y soluciones “vistosas”, pero ineficaces

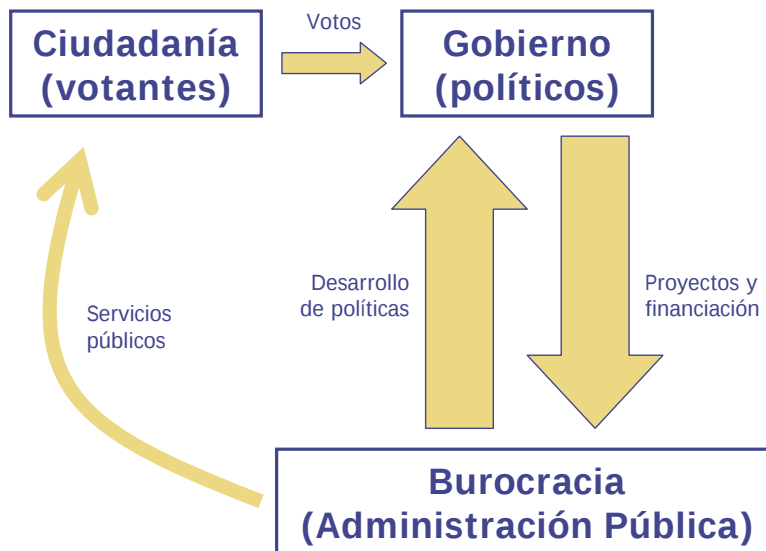
Los fallos del Sector Público

- **Principales fallos del Sector Público (Wolf, 1979)**
 - **Internalidades y objetivos privados:** las agencias públicas establecen sus propios objetivos internos → inconsistencia con el propósito que la sociedad les asigna → producción inferior a la socialmente óptima y a mayores costes
 - **Duplicidad de costes y costes crecientes:** las agencias no tienen adecuados incentivos para reducir costes o mejorar su productividad (no hay competencia y sí un deseo de aumentar su propio presupuesto)
 - **Externalidades derivadas:** la intervención pública puede causar efectos colaterales que no son debidamente anticipados por el gobierno (por falta de un correcto análisis coste-beneficio o porque simplemente son imprevisibles)
 - **Falta de equidad distributiva:** el reparto del poder político influye directamente en la distribución de la renta y de la riqueza (funcionarios, sindicatos, grupos de presión...) y puede fomentar focos de corrupción

SÍNTESIS: La **teoría de los fallos del mercado** indica las circunstancias en las que podría tener sentido la intervención pública; la **teoría de los fallos del Sector Público** indica las circunstancias en las que tal intervención podría fracasar

Teoría de la burocracia

- **Niskanen (1971)**: además de votantes y políticos, también los empleados públicos (burócratas) tienen capacidad para influir en las decisiones públicas



Teoría de la burocracia

- **Características de una agencia pública:**
 - Organización sin fines de lucro
 - Ingresos por ventas de productos y subvenciones públicas
 - Especializada en la oferta de bienes y servicios públicos específicos (imposibles de proveer por el sector privado)
 - Compuestas por personal con plena dedicación
- **Problemas de las agencias públicas:**
 - **Producción difícil de cuantificar** (y de controlar)
 - El burócrata dispone de **más información** sobre costes y procesos de producción que el subvencionador (los gobiernos) y la aprovecha en su beneficio → privilegios
 - **Infraestimación de costes:** el burócrata estima un coste bajo para que el político apruebe un proyecto (durante la ejecución, se corregirá con financiación extraordinaria *ad hoc*)
 - **Sobreestimación de beneficios:** con el objetivo de maximizar el presupuesto (del que dependen los salarios, los pagos “en especie”, el prestigio social...) → divergencia con los objetivos sociales de eficiencia, equidad y estabilización)
 - **Ineficiencia X:** incremento de costes por desidia, esfuerzo...

Teoría de la burocracia

- **El comportamiento monopolista de la burocracia**
 - El demandante (gobierno) encarga un proyecto al oferente (burocracia), cuyos beneficios sociales totales se espera que sean superiores a los costes sociales totales
 - La oferta que hace la burocracia suele ser:
 - Restringida: hospital con número mínimo de camas, autovía en lugar de carretera convencional
 - Extensiva (“todo a nada”), sobre todo en aspectos que exigen mucha cualificación técnica o que son de imposible partición: radioterapia, misiles, concesiones energéticas...
 - Problema de monopolio bilateral → solución negociada
- **Resultados principales:**
 - Poco deseables: tamaño demasiado grande de la burocracia (*Leviatán*), consumo excesivo de recursos, inequidad entre el ciudadano medio y el burócrata...
 - Ventajas: alta cualificación profesional de los empleados públicos, estabilidad institucional frente a cambios políticos...

Teoría de la burocracia

- **Posibles soluciones para controlar la burocracia:**
 - **Más control, responsabilidad y rendición de cuentas**
 - Individualización de responsabilidades → reducir “número de firmas” para no diluir responsabilidades
 - Presupuesto por objetivos y base cero (no incrementalista) → recompensar el logro de objetivos (no la mera ejecución)
 - Agencias y organismos independientes de evaluación
 - **Impulso a la competencia interna y externa**
 - Entre distintas agencias (priorización de objetivos)
 - Entre agencias y empresas privadas (financiación a valores de mercado; privatización de servicios no esenciales)
 - Entre empleados públicos (vinculación de los salarios y los complementos a la productividad)
 - Entre gobiernos: competencia vertical y horizontal

Grupos de interés

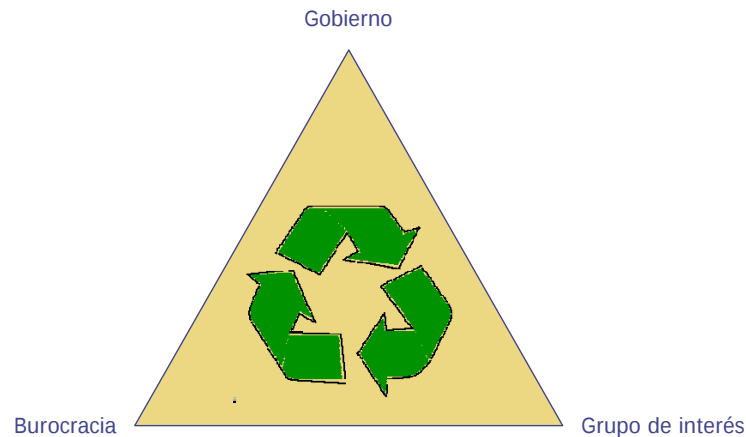
- **Grupo de interés:** asociación de individuos con intereses comunes que, mediante una acción concertada, tratan de influir en las decisiones públicas para que éstas les favorezcan
 - Grupos de interés con objetivos privados (sindicatos, banca...)
 - Grupos de interés con objetivos generales (ecologistas, cooperantes, médicos “sin fronteras”...)
- **Mecanismos de actuación**
 - Intercambio de programas de **gasto por votos** (ej. partidos “afines”: UGT→PSOE, CCOO→IU, CEOE→PP...)
 - Intercambio de **dinero por favores**:
 - Legales: financiación de la campaña electoral, donaciones...
 - Ilegales: sobornos, comisiones ilegales...
 - Mejora de la **información de los votantes** (ej. ecologistas en acción, piquetes en huelgas...)
- La **formación de los grupos de interés** es más “fácil” para individuos de renta alta (ej. banca); los individuos de renta baja necesitan, además, ser un gran número

Grupos de interés

- **Motivaciones de los grupos de interés**
 - Fuente de la renta (capital *vs.* trabajo): su objetivo es cambiar el reparto de la renta en la sociedad
 - Nivel de renta: (pobres *vs.* ricos): su objetivo es cambiar el reparto de la renta en la sociedad
 - Sectores de actividad (ej. trabajadores *vs.* patronos de gasolineras)
 - Grupos de profesionales (ej. colegios profesionales)
 - Regiones y localidades
 - Grupos de edad: jóvenes, jubilados...
 - Grupos religiosos: escuelas católicas, grupos abortistas...
- Los grupos de interés pueden **dañar el interés general**, pero también pueden ser **eficaces para defender intereses de minorías** o para **facilitar la labor al gobierno** (ej. para el gobierno podría ser más “útil” un sindicato que millones de trabajadores en bloque)

Grupos de interés

- El “triángulo de hierro”



- Un programa de gasto público apoyado por los tres “vértices” puede **beneficiar sólo a esos tres elementos** y perjudicar a la sociedad en su conjunto
 - Ejemplo 1: ayudas públicas a la banca
 - Ejemplo 2: prejubilaciones a trabajadores de 48 años
 - Ejemplo 3: subvenciones a actividades contaminantes

Sistema de intercambio de votos (*logrolling*)

- El coste de **apoyar una opción** que no es la preferida (pero tampoco la más baja en la escala de preferencias) se compensa con creces **recibiendo el apoyo** para una alternativa que sí es de las más preferidas → beneficio neto para ambas partes
 - Sólo habrá intercambio si la ganancia percibida por el votante es elevada
 - Obliga a manifestar la intensidad de las preferencias
 - Lleva a una asignación eficiente de recursos públicos, pero en ocasiones las ganancias de algunos grupos de interés podrían no compensar la pérdida de bienestar general
- ***Logrolling implícito***: las propuestas concretas se “ocultan” dentro de un programa amplio, para que el votante lo rechace o lo apruebe como un todo
 - Ejemplo 1: Negociaciones previas a la presentación de un proyecto de Ley en el Parlamento
 - Ejemplo 2: Programas electorales de los partidos políticos, con propuestas previamente pactadas dentro del propio partido y/o con grupos de interés (empresarios, colectivos feministas...)

Aplicación: el dilema del prisionero

- **La importancia que puede tener una norma (1)**
 - Supuestos: dos sospechosos (A y B) de un delito de robo a mano armada son interrogados por separado; no hay pruebas suficientes más que para condenar a cada uno por tenencia ilícita de armas (1 año); todo se decide por las confesiones
 - Si A acusa a B y B permanece callado, B será condenado a la pena total (10 años) y A será liberado
 - Si B acusa a A y A permanece callado, A será condenado a la pena total (10 años) y B será liberado
 - Si cada uno acusa al otro, la condena de 10 años se reduce a la mitad (es decir, a 5 años para cada uno)
 - Si ninguno de los dos confiesa, sólo serán condenados a 1 año de cárcel cada uno

		B	
		Acusa al otro	Permanece callado
A	Años de cárcel		
	Acusa al otro	A=5 B=5	A=0 B=10
	Permanece callado	A=10 B=0	A=1 B=1

- Estrategia dominante: acusar
- Equilibrio de Nash: (acusar, acusar) → la peor solución social, ya que el delito grave queda sin esclarecer
- Posible intervención pública: modificación del procesamiento criminal (ej. careo de acusados); inversión en tecnología...

Aplicación: el dilema del prisionero

- **La importancia que puede tener una norma (2)**
 - Supuestos: dos empresas competidoras (A y B) que para producir a menor coste tienen que contaminar; no saben lo que hará el rival
 - Si A produce contaminando y B produce sin contaminar, A será más competitiva en el mercado y tendrá unos beneficios de 100, frente a unos beneficios de 20 para B
 - Si B produce contaminando y A produce sin contaminar, B será más competitiva en el mercado y tendrá unos beneficios de 100, frente a unos beneficios de 20 para A
 - Si ambas producen contaminando, serán muy competitivas, pero como ambas venden lo mismo, sus beneficios son 80
 - Si ambas producen sin contaminar, perderán competitividad frente a terceros y su beneficio será de 50

		B	
		Contamina	No contamina
A	Beneficios		
	Contamina	A=80 B=80	A=100 B=20
	No contamina	A=20 B=100	A=50 B=50

- Estrategia dominante: contaminar
- Equilibrio de Nash: (contaminar, contaminar) → la peor solución social, ya que se multiplica la contaminación
- Posible intervención pública: leyes sobre límites de emisiones, impuestos ambientales...

REFERENCIAS: Bloque II

- Las **referencia básicas** para este bloque son:
Álvarez, F.; Corona, J. F. y Díaz, A. (2007): *Economía pública. Una introducción*, Ariel, Barcelona → **CAPÍTULOS 4 y 5**
 - Logrolling: págs. 65-68
 - Grupos de interés: págs. 92-96
 - Teoría de la burocracia: págs. 71-80 y 96-99
 - Fallos del Sector Público: págs. 99-101Rosen, H. (2007): *Hacienda Pública*, McGraw-Hill, Madrid, 7ª edición → **CAPÍTULO 7**
- Un trabajo fundamental sobre la teoría de la burocracia es:
Niskanen, W. A. (1994): "La teoría económica de la burocracia", en CORONA Ramón, J. F. (comp.): *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva, Madrid, capítulo 12
- Un trabajo básico sobre los **fallos del Sector Público** es:
Wolf, C. W. (1995): *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Sobre el **dilema del prisionero** hay múltiples referencias en manuales de Economía y Hacienda Pública. También en Internet, por ejemplo:
http://es.wikipedia.org/wiki/Dilema_del_prisionero