

La Teoría de las Decisiones Públicas como Herramienta de Análisis Económico: Aplicación a la Inflación y a los Ciclos Políticos

1. Introducción.

Las dificultades que enfrenta un ciudadano típico para comprender las causas de la inflación pueden ser significativas. Las teorías más populares indican un vasto número de posibles causas que explican la inflación: déficits fiscales y expansiones monetarias, políticas de la OPEP, escasez de materias primas, monopolios, irresponsabilidad de los sindicatos, disminución del capital y de la productividad, tensiones sociales (posiblemente inherentes en un sistema capitalista), crecimiento del estado benefactor, gasto en defensa, adopción de la ideología keynesiana, pérdida del patrón oro y la caída del sistema monetario internacional, por mencionar algunos. La confusión que puede generarse por tan amplia lista de posibles factores es acompañada por la ausencia de una discusión sobre cómo las diferentes explicaciones se interrelacionan entre sí y por la tendencia de muchos economistas a enfocarse en un factor en particular como la única causa “real” o la “mejor” explicación del fenómeno inflacionario (Mitchell, 1988).

Herberth Solórzano (PhD, Claremont Graduate University, 2010) trabaja actualmente en el Depto. de Análisis Macroeconómico del Banco de Guatemala, y ha sido profesor en las universidades Francisco Marroquín y Rafael Landívar (Guatemala). El presente ensayo fue premiado en el Concurso Anual Charles L. Stillman (Univ. Francisco Marroquín, 2011).

Adicionalmente, las teorías de inflación hasta el momento no han querido reconocer el rol dominante de los factores políticos en la inflación y han demostrado una indiferencia analítica al rol que juegan instituciones políticas específicas en la generación y mantenimiento de presiones inflacionarias. La indiferencia es particularmente marcada en el caso de los keynesianos, post y clásicos (Willett y Banaian, 1988a).

Una de las principales razones de la falta de un examen cuidadoso sobre los supuestos políticos que respaldan el análisis que realizan los economistas sobre cuestiones relacionadas con la inflación y los ciclos políticos, se debe al surgimiento relativamente nuevo del campo de la teoría de las decisiones públicas (*public choice*). El número de economistas interesados en las cuestiones monetarias y macroeconómicas que tiene también una formación en el análisis de la teoría de las decisiones públicas es muy limitado. Con el objetivo de estimular la atención sobre estas cuestiones, se presenta en este breve ensayo un repaso de los modelos basados en la teoría de las decisiones públicas acerca de la operación del proceso político.¹ Esto se combina con una discusión

¹Para caracterizaciones alternativas de los principales tipos de modelos de la teoría de las decisiones públicas y referencias más detalladas de esta literatura, ver Amacher,

acerca de las principales implicaciones de estos diferentes modelos para el análisis de la política macroeconómica y la economía política de la inflación y el desempleo. No se intenta convencer al lector de que un modelo en particular del proceso político es mejor que los otros para lidiar con los problemas macroeconómicos. Se está muy lejos de tener evidencia empírica contundente al respecto. Sin embargo, el presente análisis sugiere que la teoría de las decisiones públicas puede proporcionar un complemento idóneo para el análisis de los fenómenos políticos y económicos, de corto y largo plazo, que elaboran académicos y profesionales en diferentes instituciones.

2. Causas de la inflación: Explicaciones monetaristas y keynesianas.

En este trabajo se presenta un marco analítico, relativamente sencillo, el cual permite observar cómo las principales explicaciones de la inflación se relacionan entre sí. Una de las virtudes en la adopción de dicho enfoque es que muestra claramente las dificultades de intentar discutir cualquier factor individual como la causa real de la inflación. En general, veremos que en donde se registra un proceso inflacionario se necesita que existan al menos dos tipos de factores trabajando: (1) aquellos que inician las presiones inflacionarias, y (2) aquellos que conllevan a una acomodación de estas presiones y crean una inflación sostenida.

Esta simple distinción entre los factores que inician el proceso y los que lo sostienen ayuda a explicar un buen número de las diferencias entre las explicaciones monetaristas y keynesianas en sus análisis de la inflación impulsada por

costos y, consecuentemente, la perspectiva de la teoría de las decisiones públicas. En los libros de texto en donde se analiza la inflación, usualmente se refieren a la inflación ya sea impulsada por costos (“*cost-push*”) o generada por demanda (“*demand-pull*”). La inflación puramente impulsada por costos ocurre cuando los precios de los factores de producción se incrementan independientemente de lo que esté sucediendo en la macroeconomía, como por el ejemplo, en el caso de una escasez de oferta. Por otra parte, a una subida en los precios debido a un incremento en el gasto, es decir, un incremento en la demanda a lo largo de una determinada curva de oferta, se le llama inflación generada por demanda. Ambas escuelas coinciden en que las presiones de costos no pueden, por sí mismas, crear una inflación sostenida sin una acomodación (relajación) monetaria, pero muchos keynesianos ponen su énfasis en el comportamiento inicial de los salarios y de los precios de las materias primas como el vínculo causal clave—asumiendo que una política monetaria expansiva los seguirá naturalmente—mientras que los monetaristas tienden a poner el énfasis sobre la política monetaria expansiva como el factor clave sin el cual no ocurriría una inflación sostenida (Banaian, Lanye, McArthur y Willett, 1988).

Como se ilustra en este ejemplo, el debate sobre las causas reales de la inflación es hasta cierto punto una discusión simplemente semántica. Sin embargo, si lo analizamos detalladamente, la discusión va mucho más allá. También concierne importante evidencia empírica, análisis conceptual y juicios normativos acerca del comportamiento de la economía, la política y el gobierno. Por ejemplo, los economistas que se enfocan en las demandas de salarios altos como la causa real de la inflación tienden a recomendar

Tollison y Willett (1975).

acciones directas sobre los salarios y los precios a través de medidas como políticas de ingreso, mientras que los economistas que enfatizan la necesidad de una política monetaria expansiva para que exista inflación, tienden a enfatizar que el control monetario es el remedio apropiado. Sin embargo, es importante enfatizar que mientras que el entendimiento de la naturaleza de las causas de la inflación es usualmente muy importante para la discusión sobre las recomendaciones de política, no siempre es cierto que la mejor política debería de ser diseñada para operar directamente sobre la causa (Willett y Banaian, 1998b). Por ejemplo, la base para la prescripción de política keynesiana más común—i.e., que las políticas macroeconómicas deberían ser utilizadas para combatir la inflación generada por demanda, y que las políticas de ingresos deberían de utilizarse para contrarrestar la inflación generada por costos—fracasa durante una inflación sostenida en la que las expectativas inflacionarias juegan un importante rol en las demandas de salarios nominales.² En dicha situación, fuertes incrementos salariales podrían ser una respuesta puramente pasiva al comportamiento macroeconómico pasado y al esperado. Además, si estos incrementos no son validados por una expansión monetaria, el desempleo se incrementará inicialmente, igual que en el escenario de una inflación generada por costos o por demanda. Por lo tanto, los gobiernos comprometidos con el objetivo de pleno empleo en el corto plazo serían inducidos a alimentar la inflación en curso. En dicho mundo, las políticas de ingreso seguramente no serían muy efectivas y el remedio tradicional de políticas macroe-

²Para una discusión más profunda y referencias sobre el debate de inflación generada por costos y por demanda, ver Mishkin (1984) y Willett y Laney (1978).

conómicas contractivas sería la única cura efectiva.

Existe un patrón interesante de selectividad en la formas como los monetaristas tradicionales y los keynesianos han abordado las cuestiones macroeconómicas (McClure y Willett, 1988). Los keynesianos han tendido a enfocarse, por una parte, en los problemas de toma de decisión descentralizada de los ajustes del sector privado y, por otra, en los choques macroeconómicos y los roles que los sindicatos y otros factores institucionales pueden jugar en la generación de rigideces en los precios y los salarios y presiones inflacionarias. Sin embargo, le dan relativamente menos atención al análisis de problemas similares en la operativa de los procesos del gobierno. Lo opuesto sucede con los monetaristas. Le han dado poca atención a los sindicatos y otros factores sociológicos e institucionales que pueden generar presiones inflacionarias, mientras que enfatizan el rol que juegan los sesgos de percepción inflacionaria en la operación del proceso político, el cual determina las políticas macroeconómicas. Por lo tanto, mientras los keynesianos han tendido a pensar principalmente en términos de las fallas del mercado privado y han subrayado las políticas gubernamentales, los monetaristas han tendido a enfocarse en la inestabilidad del gobierno y la estabilidad del sector privado. Los nuevos modelos de expectativas racionales han tendido a enfocarse en la eficiencia del comportamiento tanto del sector privado como del sector público.³ Sin embargo, desde una perspectiva de las teorías de las decisiones públicas, se analizan los problemas más importantes en la operación del comportamiento, tanto del

³Para una discusión y referencias acerca del enfoque de las expectativas racionales ver Sheffrin (1983).

sector público como del privado. Las fallas en ambos sectores podrían ser dominantes.

Por lo tanto, mientras que se comparte la visión de que una inflación sostenida es en última instancia responsabilidad del gobierno, en el sentido de que no puede ser mantenida por mucho tiempo sin una política macroeconómica expansiva, vemos un amplio rango de factores que pueden contribuir al desarrollo de una inflación prolongada. El desarrollo de estrategias efectivas para controlar la inflación de una forma sostenida requiere del amplio entendimiento de los principales factores políticos y económicos que han contribuido a la generación de presiones inflacionarias. Aunque, como diría Milton Friedman, la inflación es esencialmente un fenómeno monetario, debemos también entender qué factores han influenciado la conducción de la política monetaria. Esto requiere de una buena combinación de análisis político y económico y, por lo tanto, de la teoría de las decisiones públicas.

3. Causas de la inflación: Un enfoque desde la perspectiva de la teoría de las decisiones públicas.

Es posible desarrollar una síntesis de los pensamientos monetaristas y keynesianos, incluyendo las respectivas consideraciones sociales y políticas que enfatizan muchos científicos políticos y sociólogos (al igual que algunos economistas). Un aspecto crucial del desarrollo de dicha síntesis es el reconocimiento de las limitaciones del supuesto del individuo bien informado y agente racional en los cuales están basados los análisis monetaristas y de expectativas racionales. El mecanismo de la toma de decisiones colectivas, especialmente la agregación de votos democráticos, puede conllevar a que las

decisiones individuales racionales generen resultados que puedan ser considerados propios de un comportamiento irracional. Este problema puede complicarse debido a incentivos, relativamente débiles, de los individuos en la colectividad para adquirir y asimilar información acerca de las cuestiones que enfrentan, ya que la influencia de cada individuo sobre los resultados es relativamente pequeña. Ambas dificultades se han abordado en la literatura de la teoría de las decisiones públicas—ver, por ejemplo, Olson (1965, 1983). Desde este punto de vista, se le puede atribuir a una base racional mucho del análisis del comportamiento de negociación de los salarios por parte de los sindicatos y las inflexibilidades a la baja de los salarios y los precios, los cuales serían incompatibles con el comportamiento de un agente racional individual. De igual forma, esta perspectiva ayuda a explicar por qué muchos de los votantes podrían estar relativamente mal informados y no podrían proporcionar un monitoreo efectivo de las tendencias inflacionarias. Estas posibilidades no han sido tomadas en cuenta por los monetaristas y los economistas con un enfoque de expectativas racionales, los cuales frecuentemente describen dicho comportamiento como irracional y, por lo tanto, incompatible con el enfoque económico.⁴

La perspectiva de la teoría de las decisiones públicas también proporciona útiles críticas sobre muchos de los análisis basados en las clases del análisis marxista.

⁴Ver particularmente los comentarios contrastantes de Brunner (1975) y Olson (1975). Mientras que estos puntos de vista son particularmente fáciles de seguir por aquellos que utilizan una perspectiva desde la teoría de las decisiones públicas, también son bien recibidas por economistas provenientes de un amplio rango de orientaciones. Por ejemplo, Leijonhufvud (1981).

ta, el cual falla en observar los conflictos y los intereses del pueblo dentro de una amplia gama de grupos sociales (Mitchell, 1988). De igual forma, la corriente principal de pensamiento económico proporciona un útil recordatorio de que la operatividad del sistema económico puede ser un juego de suma positiva que genera productividad neta. De esta forma, las relaciones entre las clases sociales pueden tener importantes elementos de cooperación—no únicamente los conflictos enfatizados en los análisis marxistas y algunos tratados sociológicos. Los incentivos de cooperación y conflicto son más complejos y son más dependientes de la naturaleza de los ambientes institucionales de lo que es reconocido por las versiones más ortodoxas de estos enfoques. La base para una síntesis se apoya fuertemente en el reconocimiento de la necesidad de vincular el análisis de los conflictos sobre distribución al comportamiento de la política macroeconómica.

Tomando en consideración dicha síntesis, es importante mantener una posición media entre las proposiciones extremas de que el comportamiento de los salarios es completamente independiente de la política macroeconómica y de que el comportamiento de los salarios está completamente determinado por las condiciones macroeconómicas. Por ejemplo, mientras los monetaristas han atacado correctamente la primera visión, han tendido en ocasiones a atacarla agresivamente y demolerla por completo para aceptar implícitamente la segunda. Sin embargo, la evidencia empírica no apoya ninguna de las dos visiones extremas. Mientras que el desarrollo monetario es crucial para la explicación del comportamiento a largo plazo, sus vínculos de corto plazo respecto al comportamiento de los salarios no son completamente claros. Existe un margen para un comportamiento semi-

autónomo de los salarios para imponer presiones de corto plazo a las autoridades monetarias, el cual pudiera inducir a una expansión monetaria.

Para responder a las preguntas sobre las causas de las experiencias inflacionarias y sobre si el actual marco institucional de nuestra economía política contiene un serio sesgo inflacionario (y si fuera así cómo podríamos corregirlo) necesitamos comprender los principales factores políticos y económicos que han influenciado la formulación de las políticas macroeconómicas. Esto, por su parte, requiere del conocimiento de factores como los patrones de los choques económicos, la estructura de la economía, y las creencias de los agentes y actores acerca de los valores y el análisis político y económico (Willett y Banaian, 1988a).

4. La teoría de las decisiones públicas: Las instituciones públicas de la inflación.

Después de décadas de la teoría de las decisiones públicas, la confianza de los keynesianos (tanto “post-” como clásicos) en buscar las políticas contra-cíclicas correctas sería considerada como cómica o hasta cierto punto trágica. Posiblemente, esta confianza política tiene sus orígenes teóricos en la Gran Depresión, cuando la creciente confianza en el gobierno era políticamente muy sensible. El combate a la inflación, sin embargo, usualmente requiere de un suicidio político o al menos de un severo caso de enfermedad electoral. En todo caso, los keynesianos, los neo-clásicos, los monetaristas y los economistas de la escuela austríaca por igual, aún tienen mucho que escribir sobre la teoría positiva de la política y la inflación. A lo sumo, algunos monetaristas (incluyendo a Brunner, Meltzer, Par-

kin y Friedman) realizaron esfuerzos muy positivos para tomar en cuenta el poderoso rol de las operaciones del proceso político.⁵ En particular, la escuela de pensamiento austríaco acerca de la burocracia y planeación política ha probado ser una contribución valiosa a la teoría positiva (Willett y Banaian, 1988). Mientras que todas las corrientes critican fuertemente a la política como el factor más importante en el ciclo económico, aún existe otro grupo de economistas—los de la teoría de las decisiones públicas—que han elaborado una agenda de investigación y proporcionado una teoría política sistemática. Entre los miles de miembros de la *Public Choice Society*, los que dominan son aquellos estimulados o formados por aquellos que formaron dicha sociedad en el Virginia Polytechnic Institute en Blacksburg, Virginia, cuyos líderes fueron—y siguen siendo—James M. Buchanan y Gordon Tullock.

La teoría positiva de las decisiones públicas podría decirse que aún está relativamente en su infancia, pero sus planteamientos son muy claros e incluso han tenido implicaciones para el análisis de la inflación. El paradigma de la teoría de las decisiones públicas no fue concebido para tomar en cuenta los fenómenos de la inflación y otros eventos macroeconómicos, por lo que su aplicación a la inflación, así como a muchas regulaciones de los micro-mercados, no fue desarrollado sino hasta hace poco; de hecho, un poco más de una década transcurrió entre la publicación de *The Calculus of Consent* (1962) y la publicación de *Democracy in Deficit* (1977). Está de más decir que mucha de la investigación respecto a temas fiscales

⁵La contribución más extensa de Brunner a la teoría de las decisiones públicas, se encuentra en el comentario que hizo al famoso trabajo de Gordon (1975).

se vincula a estas dos publicaciones. Buchanan, en particular, estuvo preocupado por mucho tiempo con los problemas monetarios y fiscales de la democracia y, consistentemente, se identificó fuera del círculo keynesiano. No debemos subestimar el ímpetu que la inflación ha proporcionado para al menos algunos analistas de la teoría de las decisiones públicas.

La discusión sobre la explicación de la inflación desde la perspectiva de la teoría de las decisiones públicas que aparece en este ensayo, está basado principalmente en el análisis que Willett y Banaian (1988b) hacen de dos libros: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (Buchanan y Wagner, 1977), y *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Brennan y Buchanan, 1980). Tres temas son abordados en el primer libro: (1) la historia y una explicación de por qué las ideas keynesianas prevalecieron y suplantaron los análisis neoclásicos y de políticas públicas; (2) una explicación desde la perspectiva de la teoría de las decisiones públicas de las tendencias de los gobiernos democráticos; y (3) un programa de reformas constitucionales para guiar las políticas gubernamentales. Particularmente nos enfocaremos en el segundo y tercer tema. *The Power to Tax* es considerado más adelante.

Las ideas keynesianas se popularizaron durante y después de la peor depresión económica que ha experimentado la humanidad. Que Keynes haya llamado la atención tan favorablemente es perfectamente entendible, ya que ofreció los medios más comprensibles para salir de tan mala situación. Además, proporcionó una nueva teoría política para los economistas. Posiblemente más importante aún, las políticas atribuidas al análisis keynesiano proporcionan las estrategias electorales

perfectas. Por último, aquellos que no confían en el mercado y el capitalismo encuentran refugio en una ideología altamente persuasiva y fundamentada. Las recurrentes crisis del capitalismo no necesitan ser explicadas en términos marxistas y, lo mejor de todo, las crisis no tienen por qué ser inevitables. Con tantas contribuciones, uno no debiera de sorprenderse por tantas victorias que los keynesianos tienen en los gobiernos y en el mundo académico (Banaian, Lanye, McArthur y Willett, 1988).

Las principales suposiciones de Keynes fueron la inherente inestabilidad del capitalismo, la posibilidad de un conocimiento técnico respecto a la economía, y la omnisciencia del gobierno en ejecutar políticas que están basadas en un análisis técnico. Los economistas de la teoría de las decisiones públicas rechazan la primera y la tercera suposición, y algunos son ambivalentes acerca de la segunda. De las tres premisas, la que le concierne a la teoría de las decisiones públicas es la última. Se dice que los políticos, burócratas y los votantes siguen un conjunto diferente de reglas de decisión de aquellas que honrarían actuando en sus roles de mercado. En la teoría de decisiones públicas, los compradores y los vendedores en el mercado no son diferentes, en términos de sus motivaciones, de sus equivalentes políticos: todos son maximizadores de utilidad que prefieren más a menos, hoy antes que mañana, etc. Pero, a diferencia de las altamente disciplinadas alternativas de mercado, las alternativas políticas son hechas sin ciertas restricciones fundamentales como los toques de precios, ingresos limitados, competencia, derechos de propiedad y contratos que operan dentro de mercados continuos. Consiguientemente, los esfuerzos de maximización de utilidad de un político están menos restringidos y, por lo tanto,

propicios de elecciones menos eficientes, económicamente hablando.

Muchos autores de textos de macroeconomía han perpetuado (inadvertidamente, suponemos) la noción de que el gobierno promueve políticas macroeconómicas por asesores keynesianos desinteresados. En este raro contexto, las políticas son diseñadas para afectar los grandes agregados de consumo, inversión, ahorro, etc., ya que se piensa que estos agregados son reales y no están relacionados con el interés particular de los consumidores, productores, ahorrantes e inversionistas, que enfrentan diariamente las incertidumbres de mercados particulares. El hecho es que ni los encargados de política ni los ciudadanos viven en este abstracto universo de agregados económicos. Por el contrario, ellos tienen que lidiar con sus propios sueldos, salarios, precios, etc., e intentan sobreponer sus intereses tanto en el mercado económico como en la política. Los políticos tienen una gran sensibilidad respecto a estas preocupaciones y sus implicaciones sobre los votos. Consecuentemente, los políticos no promulgan grandes leyes que afectan a los agregados macroeconómicos sino sólo una legislación mundana que les dará ventajas a grupos particulares en sus propias jurisdicciones e imponen desventajas en las demás. Es la suma total de las políticas microeconómicas redistributivas la que informa y constituye nuestras respuestas macroeconómicas de la vida política y económica. Y estas políticas son escogidas no por sus macro-resultados sino por sus micro-beneficios redistributivos tanto políticos como económicos. Entonces, se preguntan los economistas de la teoría de las decisiones públicas, ¿cómo podemos esperar que las doctrinas keynesianas proporcionen una guía operacional consistente para los encargados de política? En términos del problema

inflacionario, podemos fácilmente observar que virtualmente todos los agentes políticos tienen intereses de corto plazo en promover políticas fiscales y monetarias que empeoran las cosas en lugar de mejorarlas. Los gobiernos preferirían gastar dinero en lugar de subir impuestos y, consecuentemente, esto conllevaría a promover el dinero “fácil”, ilusiones fiscales, incrementos y monetización de la deuda, y generalmente la adopción de políticas que fallan en promover la productividad. En lugar de buscar políticas que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos, los gobiernos están atrapados en un problema de redistribución del tipo “dilema del prisionero.” Cada una de estas respuestas de política agrava cualquier presión inflacionaria potencial que ya estuviera inherente en la economía (Mitchell, 1988).

Mientras que en la actualidad la estructura de los incentivos de las políticas es bien conocida, los mecanismos a través de los cuales dichos incentivos funcionan dentro de los arreglos institucionales no lo son tanto. En este contexto, Buchanan y Wagner (1977) y muchos otros han contribuido grandemente mostrando cómo la regla de la mayoría, las prácticas del intercambio de favores, los procesos que involucran al presupuesto y las políticas “*winner take all*” promueven la inflación. Al igual que los keynesianos, Buchanan y otros de la escuela de Virginia han desmitificado un conjunto de instituciones sociales, en este caso, políticas. Mientras que Keynes supuso una constitución monetaria estable, en algún momento considerada como una noble responsabilidad del gobierno dentro de la elección de políticas que las autoridades pudieran razonablemente manipular, los economistas de Virginia han destronado la noción de que las autoridades buscan el interés del público mostrando cómo y por

qué actúan como meros políticos maximizadores de votos. Irónicamente, el efecto de este destronamiento ha proporcionado un nuevo y sofisticado razonamiento para el mito que Keynes desmitificó, es decir, la obsesión casi religiosa del resultado fiscal o presupuestal balanceado, la restricción del tamaño del gobierno y otras políticas (Mayer y Willett, 1988).

Buchanan apunta que la existencia de gobiernos más grandes, que deciden las políticas públicas, significa que todas las instituciones políticas pueden ahora ayudar y secundar las causas de la inflación. Por ejemplo, cuando el Congreso gasta millones cada año, la necesidad de hacer intercambio de favores políticos no pudiera ser más grande. Uno puede observar cómo el intercambio de favores políticos se institucionaliza y, por consiguiente, surge la indisciplina del gasto. Y cuando un gobierno comienza a poner tasas de impuestos significativas sobre el ingreso personal, es fácil de comprender por qué el incremento de los impuestos se convierte en un proceso y dilema político muy difícil. En resumen, una vez un gobierno comienza a crecer, se establece algo parecido al dilema del prisionero que refuerza y acelera el proceso de crecimiento y búsqueda de rentas (“*rent-seeking*”). La búsqueda de ventajas, y la habilidad de evitar las desventajas, rápidamente se convierten en una preocupación política. Irónicamente, las tareas tradicionales del gobierno, incluyendo la provisión de bienes públicos—como un sistema monetario estable y reglas claras del ambiente de negocios (contratos y derechos de propiedad)—son incorporadas en las aspiraciones de los políticos y la búsqueda de rentas de los ciudadanos. El resultado: más inestabilidad. Una consecuencia más a tomar en cuenta, que es observada mayoritariamente por la Es-

cuela Austríaca, es el alto efecto arbitrario y diferencial de la inflación sobre la asignación de recursos y la distribución de la riqueza y el ingreso. Los recursos escasos ya no se asignan a los usos más productivos como se haría en los mercados libres; por el contrario, terminan en coberturas, especulación y economía informal, la cual no está sujeta a leyes regulatorias. Algunos pensadores, incluyendo Gunnar Myrdal, también señalan que dicha actividad debilita seriamente la base moral de la sociedad, el capitalismo y la misma democracia (Mitchell, 1988).

Si la inestabilidad de los mercados es tan grande que las teorías keynesianas son consideradas como triviales, uno debe de considerar la revolución y algunos nuevos sistemas sociales. Pero si uno considera la fuente de los problemas como inherente en la política, como lo hacen muchos de los teóricos de la teoría de las decisiones públicas, las soluciones son vistas no tanto como cambios de la política (y, ciertamente, no en una revolución) sino más bien en provisiones constitucionales que proscriben y prescriben las responsabilidades gubernamentales y las limitaciones y discreción de la autoridad fiscal. Buchanan en particular ha sido quien más insistentemente ha propugnado restricciones constitucionales nuevas y adicionales sobre los poderes fiscales del gobierno. Él se veía a sí mismo como un simple defensor de lo que los “padres fundadores” en Estados Unidos hicieron cuando defendieron la nueva Constitución como un conjunto de reglas que especificaban cómo el proceso político debiera de operar, y cómo se deberían de proteger los derechos básicos de los ciudadanos. Consecuentemente, los poderes del gobierno debieran ser claramente definidos (Mitchell, 1988).

Buchanan se ha preocupado por el poder del gobierno y los derechos de los

ciudadanos.⁶ Para él, el debido proceso es una importante protección para los ciudadanos. Desafortunadamente, el poder fiscal, el cual está relacionado muy de cerca con la cláusula del debido proceso, no está tan restringido por mandato constitucional. No existe límite constitucional sobre el poder del gobierno sobre los impuestos; la única restricción es que los impuestos se apliquen uniformemente. Las apreciaciones de Buchanan acerca de este poder libre de ataduras tienen bastante fundamento: la proporción del ingreso que es sujeta de impuestos se ha incrementado notablemente durante los últimos años en la mayoría de países. Cuando se le cobra impuestos a una persona, no sólo se le priva de su ingreso sino que también se le priva de controlar directamente el uso o disposición de esos ingresos tributarios. Por supuesto, los gobiernos no tasan todo el ingreso de los individuos; pero el no hacerlo no tiene nada que ver con sus intereses o los intereses de los contribuyentes. Incluso, procesos políticos altamente ineficientes, protegen a los contribuyentes en general y no en particular. Mientras que los analistas de la teoría de las decisiones públicas no saben cuál debiera ser la carga tributaria óptima, sí consideran que ésta no es la confiscación de toda la riqueza. Por decirlo de alguna forma, nuestros gobernantes tienen interés en tener una economía productiva, ya que es su gallina de los huevos de oro.

Entonces, ¿qué se debería hacer? Los intelectuales formados en la tradición de la teoría de las decisiones públicas se apoyan en la revisión constitucional y las enmiendas. Ellos creen que los gobiernos pueden ser eficientemente controlados,

⁶Una buena introducción a sus puntos de vista constitucionales se puede encontrar en Buchanan (1981).

particularmente en el área fiscal. Que controlemos las operaciones fiscales del gobierno a través de medios constitucionales no requiere de ejemplos. El control de las operaciones fiscales se muestra claramente a nivel nacional y local, en donde el equilibrio fiscal es la norma. Las limitaciones constitucionales sobre los incrementos de impuestos, aumentos del presupuesto y emisiones de bonos, todas son restricciones básicas aceptadas. Y en pocos casos incluso se restringen los aumentos del gasto a algún tipo de índice de crecimiento de la economía.

Existe cierto acuerdo entre muchos estudiosos de las teorías de las decisiones públicas (claro, algunos son totalmente indiferentes) en apoyar la regla de un presupuesto balanceado, un límite de la tasa de crecimiento de los gastos públicos y de la oferta monetaria, y una regla de mayoría calificada (usualmente dos tercios) sobre cuestiones fiscales en el Congreso. En *The Power to Tax*, Brennan y Buchanan van aún más lejos, posiblemente porque ellos apoyan la adopción de un “deliberado modelo cínico de gobierno,” por ejemplo, un “Leviatán maximizador de ingresos.” Ellos se preguntan qué podrían adoptar los ciudadanos racionales, en una constitución fiscal, si tuvieran que elegir detrás de un velo de ignorancia. Debido a que se supone que el gobierno maximiza ingresos en lugar de beneficios, se necesita poca imaginación para vislumbrar toda clase de estrategias diseñadas por el gobierno para obtener ingresos. Buchanan señala que, una vez en el poder, el gobierno continuará buscando dichas políticas, y ciertamente seguirá redistribuyendo los beneficios que maximizan su propia porción (Willett y Banaian, 1988).

Posteriormente, el gobierno monopólico emerge incluso a partir de una simple

regla de mayoría. Las políticas son claramente no-paretianas. Pero las cosas aún son más nefastas, ya que los políticos pueden crear y manipular ilusiones fiscales y los burócratas, sin el control de las elecciones, pueden buscar políticas con una varianza mayor que las deseadas por las mayorías. Por lo tanto, es bajo este pesimista contexto que el modelo del “gobierno natural” o Leviatán se establece y contra el cual se enfrentan los ciudadanos racionales. ¡No hay nada de política con buenas intenciones aquí! La reforma de la constitución es requerida. Los votantes que eligen bajo el velo de la ignorancia rechazarían las propuestas fiscales liberales estándar. Evitando una política explícita, pero no las preocupaciones analíticas de una propuesta particular sobre impuestos, Brennan y Buchanan señalan haber proporcionado bases sólidas para la adopción de restricciones fiscales rigurosas en general y, especialmente, aquellas que afectan la base tributaria, la protección proporcionada por los agujeros fiscales, los límites de procedimiento (como las mayorías calificadas) y un presupuesto balanceado. Su análisis, con base en la teoría de las decisiones públicas, es probablemente la contribución analítica y normativa más importante en las finanzas públicas desde Keynes. Simplemente no puede ser ignorada. Y, como la *Teoría General* de Keynes, es una lectura obviamente nada fácil.

Una nota final sobre la teoría de las decisiones públicas. Aunque se intenta agrupar esta teoría en un cuerpo más o menos homogéneo de pensamiento, está claro que existen ciertas fisuras analíticas que podrían tener consecuencias sobre nuestro entendimiento de la inflación y otras políticas del gobierno. En este contexto, es importante contrastar los modelos que son impulsados por los votantes —el mejor ejemplo es el teorema del vo-

tante mediano (*median voter*)—con modelos que son básicamente impulsados por el lado de la oferta. Las teorías de inflación deben reconocer estas diferentes fuentes de políticas inflacionarias. Las causas de la inflación, su trayectoria, y las reformas vitales para controlarla, tienden a diferir de modelo en modelo. Cómo funcionan estos modelos y si funcionan o no, todavía sigue en continua investigación. Sobre una base puramente impresionista se tiende a pensar que los modelos de demanda son más relevantes durante los períodos de elecciones, mientras que los modelos de oferta son más relevantes para los períodos después de o entre elecciones. Los políticos tienden a ser más sensibles a las preocupaciones de los votantes cuando les suplican por sus votos y, por el contrario, menos sensibles cuando han pasado las elecciones. No es que los votantes medianos estén con menos poder durante los períodos entre elecciones, sino que las demandas de los votantes encuentran una expresión más eficiente a través de las actividades de grupos de interés especializados. Sin embargo, el electorado y los sectores de intereses organizados no están compuestos por los mismos ciudadanos. Consecuentemente, los gobiernos escuchan diferentes voces durante el ciclo electoral. Mientras que el votante mediano pesa más durante las elecciones, son las voces de los votantes más comprometidos las que prevalecen. Estos votantes se encuentran en las colas de la curva del votante mediano. Ciertamente, no es nada extraño que los políticos de turno prometan una cosa durante la campaña y promulguen diferentes políticas una vez estando en el poder. Este fenómeno sugiere algo acerca de la naturaleza de los ciclos políticos (Willett y Banaian, 1988a).

5. Modelos del proceso político y sus implicaciones sobre la inflación.

El análisis de las causas de la estanflación y las cuestiones relacionadas a la reforma monetaria están usualmente basados en una amplia gama de visiones alternativas sobre la operación del proceso político. Con frecuencia estas diferencias en los supuestos acerca de las restricciones políticas son implícitas en lugar de explícitas. Incluso, cuando los supuestos son claramente explicados, se les presta menos atención que al debate acerca de las diferencias del análisis de mercado. No obstante, el rango de supuestos comúnmente hechos acerca de la operación del proceso político es al menos tan amplio como aquellos acerca del comportamiento de mercado. Esto implica que las diferencias entre los análisis positivos y normativos de los encargados de política económica acerca del comportamiento de la macroeconomía podrían ser fácilmente tan grandes como los del debate entre monetaristas y keynesianos.

Usualmente encontramos que los economistas fallan al reconocer las dificultades sobre la agregación de las decisiones racionales individuales que ofrecen resultados que pueden considerarse como eficientes. En esta última sección se discuten un número de razones por las que los modelos que concluyen que el proceso político puede generar persistentes ineficiencias en el tiempo no son necesariamente inconsistentes con el supuesto del comportamiento racional del individuo. Esto es una de las contribuciones más importantes de la teoría de las decisiones públicas. Es decir, no podemos confiar en que bajo el actual arreglo institucional, la “mano invisible” actúa en el mercado político para asegurar que el comportamiento racional individual conlleve a resultados agregados eficientes.

5.1. Posibles tipos de sesgo en el proceso político.

Los modelos del proceso político pueden ser utilizados tanto para el análisis positivo, con el fin de explicar y predecir patrones de los resultados de políticas, como para el análisis normativo, concerniente a la conveniencia de mantener o no la estructura existente de toma de decisiones y las posibles alternativas.⁷ Mientras que el análisis económico normativo se basa en argumentos acerca de la conveniencia de un particular conjunto de estrategias de política, el análisis normativo de la teoría de las decisiones públicas está fundamentado en argumentos sobre la conveniencia de la operación del *proceso de toma de decisión* que conlleva a los resultados de política.

Por lo tanto, al nivel del análisis económico normativo uno podría argumentar que ha existido mucha inflación debido a que la tasa de inflación ha sido más alta de la que uno personalmente considera como óptima, basado en el análisis económico positivo de los efectos de la inflación y la evaluación normativa de estos efectos. En lugar de esto, el análisis normativo de la teoría de las decisiones públicas tendería a enfocarse sobre la pregunta de si el proceso de toma de decisiones políticas sobre el cual se basa un particular conjunto de instituciones, probablemente agregue las preferencias de forma eficiente o en su lugar genere resultados sistemáticamente sesgados.

Por supuesto, deberíamos de preguntarnos cuál es nuestro marco de referencia para juzgar el sesgo. La elección de un marco de referencia es claramente en sí

⁷Se pueden contrastar los siguientes tres ejemplos: Acheson y Chant (1973), Kaminow (1982), y Willett y Mullen (1982).

mismo una decisión normativa, y una que no podría esperarse fuera a garantizar por completo un acuerdo. La diferencia en las opiniones sobre cómo los poderes de la toma de decisiones deberían ser distribuidos es una de las razones más persistentes para los desacuerdos políticos. Por ejemplo, ¿hasta qué punto las autoridades elegidas lideran o siguen los deseos del público? En un extremo, podríamos tener la defensa de un dictador benevolente (tal vez en la forma de un gobierno de expertos). Por otra parte, tenemos un control democrático ejercido por el votante. No es muy probable que todos los votantes estén de acuerdo. Por lo tanto, desde esta perspectiva, no debemos juzgar la eficiencia del proceso de toma de decisiones en términos del número de votantes insatisfechos. Más bien, debemos ver si aquellos que están en desacuerdo están relativamente balanceados en cada lado del resultado, por ejemplo, ¿está el resultado conformado por las preferencias del votante mediano? Una gran parte del análisis de la teoría de las decisiones públicas, tanto a nivel positivo como normativo, se enfoca en dichos resultados del votante mediano. Por lo tanto, una de las formas en que podemos hablar de los sesgos en la operación del proceso político, se refiere a los resultados que tienden a diferir sistemáticamente de aquellos preferidos por el votante mediano (real o potencial) (Mitchell, 1988).

De hecho, si el votante mediano ciertamente tiende a dominar los resultados políticos, la posibilidad de un segundo tipo de sesgo aún persiste. El votante podría no estar bien informado acerca del abanico completo de costos y beneficios de determinadas acciones de política. El votante típico podría tener un incentivo muy débil para estar bien informado acerca de la mayoría de cuestiones de política. Las percepciones racionales

podrían estar cimentadas con información relativamente pobre. Por lo tanto, como lo señaló Anthony Downs en una de sus primeras contribuciones al desarrollo de la teoría de las decisiones públicas, cuando el votante mediano está más consciente de los costos de sus impuestos que de sus beneficios respecto al gasto público, el tamaño del sector público estaría sesgado hacia la baja (Downs, 1957, pp. 69-71). De igual forma, se esperaría lo contrario cuando los beneficios percibidos del gasto público fueran exagerados y/o los costos no fueran percibidos completamente. Los primeros modelos formales del ciclo político fueron basados en este tipo de modelo del proceso político (MacRae, 1977; Nordhaus, 1985). Como se discute un poco más adelante, en la medida en que los votantes tienen horizontes de tiempo cortos y relativamente poco conocimiento del análisis macroeconómico, existirán incentivos para que los políticos que buscan los votos generen ciclos macroeconómicos. Esto también pudiera causar un sesgo inflacionario cuando se compara con el marco de referencia de los votantes bien informados.

En el corto plazo, cambios no anticipados en las políticas macroeconómicas tienden a influenciar más rápidamente el empleo y el producto que los precios. Por lo tanto, a menos que este choque sea totalmente anticipado por el público, una expansión económica justo antes de una elección resultaría en una alta proporción de sus beneficios políticos (expansión del empleo) antes de la elección, mientras que la mayoría de sus costos (inflación) vendrían después. Si una proporción substancial de los votantes reacciona primordialmente al estado actual de la economía, entonces esto sería una estrategia ganadora de votos. Por otra parte, los individuos bien informados y con perfecta visión a futuro que suponen los recién-

tes modelos de expectativas racionales, podrían castigar en lugar de premiar a los candidatos en las urnas. Sin embargo, debido a que la probabilidad de que un voto sea decisivo es mínima, el incentivo directo para obtener información para propósitos políticos se aproximará también a cero (Banaian, Lanye, McArthur y Willett, 1988). Por lo tanto podríamos pensar en dos tipos de sesgos potenciales, uno que involucra la distribución del poder político efectivo, y otro causado por la falta de buena información y/o miopía. El reconocimiento de estos dos tipos de problemas explica la diferencia entre quienes ven como causa principal de la inflación “demasiada democracia” y aquellos que la ven como “la falta de un chequeo democrático suficiente.”

5.2. Grupos de interés y desviaciones del modelo del votante mediano.

La literatura tradicional de la teoría de las decisiones públicas enfatiza dos tipos de modelos. Uno es el modelo del votante mediano discutido brevemente en la sección anterior. El segundo, en la tradición de Buchanan, Tullock y Olson, subraya las formas en las que la distribución del poder político efectivo podría desviarse substancialmente de la norma democrática de una-persona-un-voto. Este tipo de análisis de la teoría de las decisiones públicas enfatiza el problema del *free rider*, el cual crea una divergencia entre los intereses individuales y del grupo, y usualmente resulta en pequeños grupos de presión bien organizados que ganan el proceso político en contra de los intereses de grupos más grandes pero desorganizados. Por lo tanto, mientras un modelo básico de votante mediano pronosticaría que las políticas del gobierno con amplios beneficios y costos concentrados muy probablemente conseguiría mayoría de votos, el análisis de Olson predice que las

políticas que concentran los beneficios (para los grupos de presión organizados) y dispersan los costos (para un público racionalmente apático) serían más exitosas (Willett y Banaian, 1988b).

Dicho análisis también sugiere que los modelos marxistas de conflicto de clases son seriamente deficientes debido a que pasan por alto los conflictos de interés que existen *dentro* de las clases del capital y del trabajo. El análisis de la teoría de las decisiones públicas ayuda a explicar, por ejemplo, por qué usualmente vemos al factor trabajo y al *management* haciendo un determinado *lobby* y algunas veces los vemos asegurando ciertas restricciones comerciales para reducir la competencia de importaciones a expensas de los trabajadores, de los dueños del capital y los consumidores (ver, por ejemplo, Amacher, Tollison y Willett, 1979).

Aunque algunas veces ciertos grupos han visto a la inflación como una fuente de redistribución del ingreso por parte de los acreedores hacia los deudores, esto aún pareciera ser muy poco probable. En general, en comparación con el empleo, las consecuencias de distribución de la inflación son muy difíciles de determinar. Estas variarán dependiendo de las causas particulares de la inflación y en la medida en que la inflación sea anticipada o no. Por lo tanto, no es raro encontrar muy poca diferencia entre varios grupos de ingreso, unos con tendencias a la inflación y otros grupos con tendencias al desempleo. Al respecto, las actividades de búsqueda de rentas son, primordialmente, fuentes indirectas de inflación. Ellas operan para incrementar el gasto de gobierno y los déficits fiscales, y para presionar a las autoridades monetarias de mantener bajas las tasas de interés. En el sector privado puede haber fuentes que presionen los salarios, las cuales incre-

mentan los salarios nominales por arriba de los niveles de equilibrio y fuerzan a las autoridades monetarias a un dilema de corto plazo de escoger entre alta inflación y alto desempleo. Como se comentó anteriormente, estas combinaciones tenderían a generar expansiones monetarias e inflación (Mitchell, 1988).

5.3. Argumentos para las desviaciones de los resultados del votante mediano bien informado.

Como se discutió anteriormente, las creencias de que los resultados políticos en una democracia pueden diferir sistemáticamente de los intereses del votante mediano, requieren de los argumentos de que éste no está bien informado, que no actúa en su interés y/o de que no es decisivo en la determinación de la tendencia de los resultados de política. En esta subsección, se consideran las razones por las que estas podrían ser un supuesto factible en muchas circunstancias.

5.3.1. Causas de las desviaciones de los resultados del votante mediano.

A continuación se discuten por qué los votantes podrían estar pobremente informados (racionalmente) acerca de los costos y beneficios de las acciones alternativas de los gobiernos. Se consideran primero las razones por las que los resultados políticos pueden desviarse de los intereses del votante mediano con un electorado bien informado.⁸

Una de las principales razones es que la mayoría de decisiones políticas son basadas en decisiones hechas por las autoridades electas, en lugar de ser hechas directamente por el público. El control

⁸Para una discusión más amplia de estos temas ver Olson (1983) y Muller, Tollison y Willett (1976).

directo de los votos es generalmente ejercido en forma de una elección entre un número limitado de candidatos. Incluso si los votantes tienen buen conocimiento de cómo votarían los candidatos en siguientes decisiones de política, se les deja con el problema de que existirán muchas cuestiones diferentes en el futuro y ningún candidato podrá reflejar completamente las preferencias de los votantes. Por lo tanto, ellos sólo pueden elegir de un conjunto de preferencias alternativas de política, es decir, aquel que más se acerca a sus preferencias. Esto puede dejar un margen para que todos los candidatos se desvíen substancialmente de los intereses del votante mediano en muchas cuestiones. Mientras que las urnas pudieran ser una influencia relativamente fuerte sobre un número limitado de cuestiones muy importantes, aún dejaría un margen considerable para cuestiones más pequeñas (Willett y Banaian, 1988a).

Por ejemplo, esto genera un margen considerable para que ciertos grupos de interés, realicen contribuciones de dinero a miembros del Congreso y que éstos, posteriormente, tengan recursos a su disposición para financiar proyectos de interés local con el propósito de ganar votos (en inglés a esto se le llama "*pork barrel*"). Por lo tanto, incluso separando los efectos de las contribuciones de campaña en los votos, podemos ver cómo los grupos de interés minoritarios podrían tener un impacto substancial sobre las intenciones de reelección de un Presidente o de un congresista. Incluso en un modelo estricto de una-persona-un-voto, podemos apreciar qué tan atractivas, políticamente hablando, son las propuestas de ley que persigan intereses particulares. Claro, las contribuciones de campaña y el fenómeno del *lobbying* solamente sirven para reforzar esta conclusión (Willett y Banaian, 1988b).

Las dificultades de mantener la atención del público en dichas cuestiones ayudan a explicar por qué los esfuerzos a nivel de reformas institucionales fundamentales, como lo son las enmiendas al presupuesto y las reglas monetarias, podrían ser convenientes. Algunos han argumentado que los recientes debates sobre reformas fiscales y el apoyo a las políticas anti-inflacionarias, muestran que el control del electorado ciertamente castiga los principales abusos económicos, aunque con cierto rezago. Sin embargo, la historia sugiere que es difícil de mantener el tipo de atención activa que impediría que las tendencias originales volvieran a emerger. Las visiones idealizadas de un monitoreo público sugerirían que la imposición de restricciones institucionales no serían necesarias ni deseables. Los puntos de vista que dicen que virtualmente no existe un control electoral, implicarían que no existe posibilidad para la imposición de dichas reformas y que no serían viables políticamente. Sin embargo, una visión intermedia de la operación del chequeo o control electoral sugiere que esto funciona para un número limitado de las cuestiones más grandes. Esto implicaría que los esfuerzos de diseñar e implementar un control institucional podrían por momentos ser viables.

Desde el punto de vista del modelo básico del votante mediano, podría argumentarse que el proceso político democrático tendrá un sesgo anti-inflacionario y pro-desempleo. Después de todo, a todos les afecta directamente la inflación, mientras que incluso con tasas de desempleo muy altas, solamente menos del 10 por ciento de la población podría ser directamente afectado. Según McClure y Willett (1988), incluso aquellos que han sido afectados directamente por la inflación típicamente sobrepasarían a aquellos que han sido directamente afectados por

el desempleo por un factor de cinco veces o más. Bajo la misma lógica, casi nunca tendríamos barreras al comercio porque los ganadores de mantener el libre comercio excederían por mucho a los perdedores. Esto ilustra la importancia de la intensidad de los efectos en la influencia sobre el voto y el comportamiento del *lobby* discutido anteriormente. Además, es importante recordar que el desempleo no se genera típicamente de forma aislada. El costo de oportunidad de corto plazo no es únicamente el de la inflación versus el desempleo, sino el de la inflación versus las políticas macroeconómicas contractivas que generaran una recesión. Las ganancias y los aumentos del salario real para los trabajadores empleados también disminuirán. Además, el número de trabajadores y gerentes que temerán ser desempleados en una recesión típicamente serán considerablemente mayores que los que activamente se han convertido en desempleados. Mientras que el concepto de las expectativas racionales podría ser muy atractivo, muchos votantes claramente miran hacia adelante como también ven hacia el pasado. Esta es una de las principales razones por las que los estudios sobre votos y popularidad encuentran que las tasas de variación, así como los niveles de las variables económicas como el crecimiento económico y el desempleo, son importantes. Considerando los efectos que tienen los cambios en las políticas macroeconómicas sobre el producto y el empleo, en lugar de únicamente la inflación, además de considerar los horizontes de corto plazo que tienen a operar en el proceso político, existe muy poca evidencia para concluir que, en promedio, los efectos concentrados del desempleo son suficientes para crear un sesgo deflacionario en la ejecución de política macroeconómica bajo instituciones democráticas (Banaian, Lanye, McArthur y Willett, 1988).

5.3.2. Incentivos para estar bien informado.

Generalmente en los modelos microeconómicos, los economistas suponen que los consumidores y productores tienden a estar bien informados, apoyados sobre el supuesto estándar de la búsqueda del interés propio, en que los compradores y los vendedores tienen los *incentivos* para estar bien informados. Mientras que otros análisis más detallados se enfocan en los costos de información y en cómo influyen sobre la asignación microeconómica,⁹ los economistas más ortodoxos parecen creer que es razonable suponer que los agentes económicos están bien informados respecto a un amplio rango de actividades microeconómicas. Dicho punto de vista se refleja en los supuestos comunes acerca de los mercados financieros, que señalan que éstos se comportan con un alto grado de información y con eficiencia especulativa.

Muchos economistas han argumentado, sin embargo, que muchos mercados de bienes y de trabajo se comportan con considerable menos eficiencia de información que los mercados financieros. Se necesita más análisis sobre los incentivos y los costos o las dificultades que enfrentan diferentes tipos de mercados respecto al proceso de información. La racionalidad económica no distingue el comportamiento de los mercados con diferentes estructuras, por lo que uno debiera de estar muy atento de la extrapolación de los resultados de un mercado a otro.

Esto es particularmente cierto cuando nos trasladamos de los mercados económicos a los políticos. Aquí, en adición a todas las dificultades para recopilar buena

⁹Akerlof (1970) y Alchian (1969) son dos ejemplos clásicos a este respecto.

información, hay que sumarle otro problema: la existencia de un pobre incentivo directo, ya sea de recopilar o actuar con base a cierta información. Bajo estas condiciones opera un problema clásico de *free rider*. Aunque se pensara que un voto bien informado sería del “interés del público,” la probabilidad de que las actividades de un individuo pudieran influenciar los resultados políticos es tan baja, que existe un pobre incentivo directo para estar bien informado (o para incluso votar). Ciertamente, sobre la base de un razonamiento de la búsqueda del interés propio, la pregunta importante no es por qué el número de votantes es tan bajo, sino más bien por qué es tan alto (ver, por ejemplo, Tollison y Willett, 1973). En la realidad, el electorado está mejor informado y políticamente más activo que en un modelo en donde el individuo busca maximizar su interés personal, ya que muchos individuos votan por otras razones que la del diferencial de los beneficios de elegir a un determinado candidato. Dicha votación muy probablemente incorpora una buena cantidad de información.

De igual forma, la existencia de grupos de interés organizados presenta información adicional de bajo costo e incrementa los incentivos para votar, aunque con el costo de alejarnos de los resultados del votante mediano potencial. Incluso cuando uno lee las encuestas de opinión, las cuales reportan sobre los bajos niveles de cultura económica del público en general, uno podría cuestionar la eficiencia del monitoreo del electorado sobre las políticas macroeconómicas del gobierno. De igual forma, no debería sorprendernos el encontrar que las expectativas adaptativas juegan un rol más prominente en los mercados políticos que en los mercados económicos (Willett y Banaian, 1988).

Por supuesto, si todos los mercados económicos mostraran las características que supone el enfoque de las expectativas racionales, esto probablemente sería suficiente para remover la mayoría de incentivos para la manipulación política que tiene costos sociales para la economía. En otras palabras, mientras que los datos nos podrían dar la apariencia de un *trade-off* en el corto plazo entre la inflación y el desempleo debido a las acciones no-anticipadas, el gobierno podría no explotar sistemáticamente esta relación estadística para el juego del ciclo político. Además, hay un consenso general de que existe un menor margen de maniobra para el aprovechamiento de los *trade-offs* de corto plazo de lo que se pensaba hace unas décadas. No obstante, las recientes tendencias en las investigaciones econométricas han buscado los efectos reales de corto plazo de variaciones monetarias anticipadas y no-anticipadas. Hay cierta evidencia de que esto se debe primordialmente a la rigidez observada en los precios y salarios en el corto plazo en muchos mercados, en lugar de sesgos substanciales en la formación de expectativas en los mercados económicos, pero esta pregunta necesita todavía mucho más investigación.¹⁰ Se considera que la mayoría de economistas aún mantiene esta visión de que existe margen para las políticas macroeconómicas de los gobiernos para influenciar el sector real de la economía de una manera políticamente rentable, debido a que dichas políticas son muy poco predecibles y/o anticipadas y pueden tener aún efectos significativos en el corto plazo sobre el producto y el empleo (aunque menos fuerte en comparación con los cambios de política no-anticipados).

¹⁰Ver Mishkin (1983) y Safarzadeh y Willett (1984).

Sin embargo, el punto analítico que hay que anotar aquí es que la mejor defensa del público contra estas manipulaciones depende de las reacciones directas de la economía. Si de hecho el comportamiento de la economía ofrece *trade-offs* en el corto plazo entre inflación y desempleo que son rentables, no podríamos esperar que la mayoría del público votante vea más allá de esto y castigue, en lugar de premiar, a los gobiernos en las urnas por dichas actividades. Claro, esto posiblemente sea cierto para algunos votantes quienes están bien informados debido a sus actividades económicas o por su interés general en dichas actividades. Los votantes de esta naturaleza posteriormente se involucrarán en un “voto estratégico,” para inducir a los que estén en el poder a equilibrios de largo plazo. Esto puede hacerse si los votantes están conscientes de los *trade-offs* de largo plazo entre inflación y desempleo, o de una forma más general, si los votos exhiben preferencias a favor de políticas restrictivas durante períodos de alta inflación—por ejemplo, castigando a las autoridades de turno por incrementos del desempleo durante estos períodos (McClure y Willett, 1988).

El análisis de la teoría de las decisiones públicas cuestiona si los individuos como votantes mostrarían mejor visión a futuro que los individuos como agentes económicos, ya que los beneficios de buscar información adicional generalmente serían muy bajos en comparación con los costos. Además, mientras que existe una fuerte tendencia en aquellos que están mejor informados a dominar el establecimiento de precios en los mercados económicos competitivos, el mismo mecanismo no se observa en los mercados políticos competitivos. La acción de un votante que está bien informado cuenta igual que la de un votante ignorante o

mal informado. Para asegurar que el control democrático funcione bien, se necesita de una difusión mucho más amplia de la información general, comparado con lo que se requiere en la mayoría de mercados económicos.

6. Conclusiones.

Una de las principales razones de la falta de un examen cuidadoso sobre los supuestos políticos que respaldan el análisis que realizan los economistas sobre cuestiones relacionadas con la inflación y los ciclos políticos, se debe al surgimiento, relativamente nuevo, del campo de la teoría de las decisiones públicas (*public choice*). Un aspecto crucial del desarrollo de dicha síntesis de economía política, es el reconocimiento de las limitaciones de los supuestos—tanto del individuo bien informado como el del agente racional—sobre los cuales está cimentado el análisis monetarista y el de expectativas racionales. El mecanismo de la toma de decisiones colectivas, especialmente la agregación de votos democráticos, puede conllevar a que las decisiones individuales racionales generen resultados que puedan ser considerados propios de un comportamiento irracional. Este problema puede complicarse debido a incentivos, relativamente débiles para los individuos en la colectividad, para adquirir y asimilar la información acerca de las cuestiones que enfrentan, ya que la influencia de cada individuo sobre los resultados es relativamente pequeña. Estas dificultades se han abordado en la literatura de la teoría de las decisiones públicas y en este breve ensayo.

Finalmente, podría decirse que la teoría positiva de las decisiones públicas está aún en su infancia, pero sus planteamientos son muy claros e incluso han tenido

implicaciones para el análisis de la inflación. Aunque el paradigma de la teoría de las decisiones públicas no fue concebido para tomar en cuenta los fenómenos macroeconómicos, su aplicación a la inflación, así como a muchas regulaciones de los micro-mercados, ha sido y sigue siendo muy valiosa.

REFERENCIAS

- Acheson, Keith y John F. Chant. 1973. "Bureaucratic Theory and the Choice of Central Bank Goals," *Journal of Money, Credit and Banking*, 5 (May): 637-55.
- Akerlof, George A. 1970. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, 84 (August): 488-500.
- Alchian, Armen A. 1969. "Information Costs, Pricing, and Resource Unemployment," *Western Economic Journal*, 7 (June): 109-28.
- Amacher, Ryan C., Robert Tollison y Thomas D. Willett. 1975. "Budget Size in a Democracy: A Review of the Arguments," *Public Finance Quarterly*, 3 (April): 99-121.
- Amacher, Ryan C., Robert Tollison y Thomas D. Willett. 1979. "The Divergence between Theory and Practice," en Walter Adams, et al., *Tariffs, Quotas and Trade: The Politics of Protectionism*, pp. 55-66. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Banaian, King, Leroy O. Lanye, John McArthur y Thomas D. Willett. 1988. "Subordinating the Fed to Political Authorities Will Not Control Inflationary Tendencies," en Thomas D. Willett (ed.), *Political Business Cycles*, pp. 490-508. Durham, NC: Duke University Press.
- Brennan, Geoffrey y James M. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Brunner, Karl. 1975. "Comment," *Journal of Law and Economics*, 18 (Dec): 837-57.
- Buchanan, James M. 1981. *Constitutional Restrictions on the Power of Government*. Bryn Mawr, PA: The American College.
- Buchanan, James M. y Richard E. Wagner. 1977. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Gordon, Robert J. 1975. "The Demand and Supply of Inflation," *Journal of Law and Economics*, 18 (Dec): 807-36.
- Kaminow, Ira. 1982. "Politics, Economics, and Procedure of U.S. Money Growth Dynamics," en Raymond E. Lombra y Willard E. Witte (eds.), *The Political Economy of International and Domestic Monetary Relations*, pp. 181-96. Ames, IA: Iowa State University Press.
- Leijonhufvud, Axel. 1981. *Information and Coordination: Essays in Macroeconomic Theory*. New York: Oxford University Press.
- MacRae, C. Duncan. 1977. "A Political Model of the Business Cycle," *Journal of Political Economy*, 85 (April): 239-63.
- Mayer, Thomas y Thomas D. Willett. 1988. "Evaluating Proposals for Fundamental Monetary Reform," en Thomas D. Willett (ed.), *Political Business Cycles*, pp. 398-423. Durham, NC: Duke University Press.
- McClure, J. Harold y Thomas D. Willett. 1988. "The Inflation Tax," en Thomas D.

-
- Willett (ed.), *Political Business Cycles*, pp. 177-85. Durham, NC: Duke University Press.
- Mishkin, Frederic S. 1983. *A Rational Expectations Approach to Macro-econometrics: Testing Policy Ineffectiveness and Efficient-Markets Models*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.
- Mishkin, Frederic S. 1984. "The Causes of Inflation," en *Price Stability and Public Policy*, pp. 1-24. Kansas City, MO: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Mitchell, William C. 1988. "Inflation and Politics: Six Theories in Search of Reality," en Thomas D. Willett (ed.), *Political Business Cycles*, pp. 63-99. Durham, NC: Duke University Press.
- Muller, Dennis C., Robert D. Tollison y Thomas D. Willett. 1976. "Solving the Intensity Problem in Representative Democracy," en Ryan C. Amacher, Robert D. Tollison y Thomas D. Willett (eds.), *The Economic Approach to Public Policy*, pp. 444-73. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nordhaus, William D. 1985. "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, 42 (April): 169-90.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mancur Olson. 1975. "Comment," *Journal of Law and Economics*, 18 (Dec): 859-69.
- Olson, Mancur. 1983. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Safarzadeh, Mohammad R. y Thomas D. Willett. 1984. *Inter-Industry Differences in Responses to Anticipated and Unanticipated Money Supply Changes in the United States*. Claremont Center for Economic Policy Studies Working Paper. Claremont, CA: Claremont Graduate School.
- Sheffrin, Steven M. 1983. *Rational Expectations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robert Tollison y Thomas D. Willett. 1973. "Some Simple Economics of Voting and Not Voting," *Public Choice*, 16 (Fall): 58-71.
- Willett, Thomas D. y King Banaian. 1988a. "Explaining the Great Stagflation: Toward a Political Economy Framework," en Thomas D. Willett (ed.), *Political Business Cycles*, pp. 35-62. Durham, NC: Duke University Press.
- Willett, Thomas D. y King Banaian. 1988b. "Models of the Political Process and Their Implications for Stagflation: A Public Choice Perspective," en Thomas D. Willett (ed.), *Political Business Cycles*, pp. 100-15. Durham, NC: Duke University Press.
- Willett, Thomas D. y Leroy O. Laney. 1978. "Monetarism, Budget Deficits and Wage Push Inflation: The Cases of Italy and the U.K.," *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 127 (Dec): 315-31.
- Willett, Thomas D. y John Mullen. 1982. "The Effects of Alternative International Monetary Systems on Macroeconomic Discipline and the Political Business Cycle," en Raymond E. Lombra y Willard E. Witte (eds.), *The Political Economy of International and Domestic Monetary Relations*, pp. 143-55. Ames, IA: Iowa State University Press.