Teoria de l'Elecció Pública

PID_00246766

Lidia Andrés Delgado

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores

Universitat Oberta de Catalunya

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

1. Objectius i propòsit 5

2. La Teoria de l'Elecció Pública 6
2.1. Les regles d'elecció col·lectiva 7
2.1.1. La regla de la unanimitat 7
2.1.2. La regla de la majoria 8
2.1.3. Altres regles de votació 9
2.1.4. L'intercanvi de vots 9
2.2. El principi de la generalitat i la presa de decisions 10
2.3. Model simplificat de coalicions majoritàries 11
2.3.1. El constitucionalisme emprenedor 12
2.3.2. L'autocràcia 12
2.4. Models de comportament del sector públic 12
2.5. Els grups de pressió i la captura de rendes 13
2.5.1. Els grups de pressió 13
2.5.2. La captura de rendes 14
2.6. Cicles econòmics polititzats 14
2.7. Teories sobre el creixement de la despesa pública 15
2.7.1. Teoria sobre el desenvolupament de la despesa pública 15
2.7.2. Model de Baumol-Oates 16
2.7.3. La moderna teoria econòmica de la burocràcia 16
2.8. Economia constitucional 16

3. Introducció a les lectures 17

4. Lectures 19

5. Bibliografia 21

6. Conceptes bàsics 23

7. Preguntes i temes de reflexió 25

8. Lectura 4 26
8.1. Introducció a l'enfocament de l'elecció pública. Utilitat per a l'anàlisi de les polítiques públiques 26
8.1.1. Individualisme metodològic 26
8.1.2. Institucionalisme i l'elecció pública 27
8.1.3. L'economia com a ciència de l'elecció o com a ciència del contracte 28
8.1.4. Acords, contractes i constitució 29

8.1.5. El vel de la incertesa (Buchanan-Tullock) i el vel de la ignorància (Rawls) 30
8.1.6. Les bases de l'acció col·lectiva 31
8.1.7. L'imperialisme de l'economia 32
8.2. Decisions amb comportament endogen 33
8.2.1. Presa de decisions i regles de vot 33
8.2.2. Cicle econòmic polititzat 44
8.3. Mida i límits del govern 48
8.3.1. Com es pot evitar la captura de rendes? 48
8.3.2. Grups de pressió i proteccionisme 48
8.3.3. Teoria econòmica de la burocràcia 49

1. Objectius i propòsit

Aquest mòdul té com a objectiu examinar amb detall la naturalesa del sector públic. Tot i les raons que justifiquen la seva intervenció –fallades de mercat i equitat–, no es pot tractar el sector públic com un ens benvolent que té per objectius corregir les fallades de mercat i assegurar que els mercats proporcionen resultats «justos». Atès que una correcta intervenció pública necessita, d'una banda, disposar de regles d'elecció col·lectiva que permetin la presa de decisions des del punt de vista de la societat i, d'altra banda, que no hi hagi errors en el comportament del sector públic similars als que poden donar-se en el funcionament del mercat.

Aquestes són les dues qüestions principals que es proposen estudiar en aquest mòdul. En primer lloc, mostrar la importància de conèixer com es prenen les decisions en l'àmbit del sector públic, per això s'analitzen els principis econòmics que regeixen el procés polític de presa de decisions. La finalitat és acabar comprenent les regles de transformació de les preferències individuals en decisions col·lectives. En segon lloc, s'analitza el comportament específic dels agents individuals en l'àmbit del sector públic, de manera que els individus del sector públic el considerin com un instrument per a fer que els seus propis interessos siguin màxims. En definitiva, s'abandona concloentment la idea que el sector públic és un agent sense estructura ni objectius propis que únicament s'encarrega de «corregir» els errors del mercat o d'aconseguir un resultat equitatiu.

2. La Teoria de l'Elecció Pública

La **Teoria de l'Elecció Pública** és un punt de vista que estudia la presa de decisions en l'àmbit que no és el sector privat o el mercat, és a dir, que estudia la presa de decisions fora del mercat (metamercat o extramercat).

Els tres elements constitutius d'aquesta teoria són l'individualisme metodològic, l'*homo economicus* i la política com a intercanvi.

1) L'**individualisme metodològic** és un mètode d'anàlisi que col·loca l'individu en el centre de les decisions públiques; l'**individu és qui realitza l'elecció** i de la interacció de les decisions individuals s'obtenen els resultats col·lectius. És a dir, no són organismes o institucions benèvols els que prenen les decisions, sinó que les decisions d'aquests són el resultat de les **decisions individuals**.

2) Des del punt de vista econòmic, l'anomenat ***homo economicus*** és l'individu que es comporta racionalment en la presa de decisions i, en conseqüència, s'esforça a utilitzar de manera òptima els seus recursos amb l'objectiu de maximitzar-ne la utilitat. És a dir, **les decisions individuals són racionals**.

3) La **política com a intercanvi** dona resposta a la pregunta formulada per Buchanan: a què s'han de dedicar els economistes? Segons Buchanan, l'economia és una ciència del contracte, i no una ciència de l'elecció. És a dir, l'economia ha de deixar de preocupar-se per l'eficiència i l'assignació dels recursos escassos i ha de contemplar l'**estudi de l'elecció social**, entesa com l'acció col·lectiva que reflecteix els intercanvis, els acords i els contractes complexos entre els membres d'una comunitat.

En el context de la Teoria de l'Elecció Pública, la presa de decisions col·lectives es basa en la **constitució**. El terme *constitució* s'ha d'entendre com aquella regla de decisió (unanimitat, majoria…) que la comunitat adopta per triar o decidir sobre temes o problemes d'importància col·lectiva, en el sentit que són problemes que, d'una manera o altra, afecten a tothom. S'entén que aquesta constitució o regla pot ser diferent segons el tema o problema en qüestió.

Per tant, la constitució és el resultat de l'elecció entre regles alternatives.

Darrere del que Rawls anomena *vel de la ignorància* i del que Buchanan-Tullock anomena *vel de la incertesa* apareix una construcció normativa dels resultats derivats dels acords constitucionals. En el primer cas, els individus arriben a un acord sense conèixer *a priori* les seves circumstàncies específiques (per exemple, la posició social que ocuparan), de manera que l'acord al qual s'arriba es considera just. En el segon cas, i basant-se en el primer, la regla constitucional es considera justa perquè, en la mesura que els individus reconeguin que aquesta regla constitucional és aplicable durant una llarga seqüència de períodes, els individus desconeixen els efectes d'aquesta en els seus propis interessos.

2.1. Les regles d'elecció col·lectiva

Hi ha diversos procediments per a la presa de decisions en matèria de despesa pública per part de les societats democràtiques, com ara les regles d'elecció col·lectiva, la **regla de la unanimitat** o la **regla de votació majoritària**.

> Una regla d'elecció col·lectiva és aquella que permet afegir els interessos individuals de les diferents alternatives.

El problema consisteix a trobar una regla que, respectant els interessos individuals, compleixi uns requisits mínims de racionalitat i eficiència. Arrow (1951) mostra les condicions que una regla de presa de decisions col·lectiva hauria de complir perquè fos totalment desitjable per a la societat. El mateix Arrow (1951) en el seu teorema de la impossibilitat va demostrar que no hi ha cap regla d'elecció col·lectiva que reuneixi totes les condicions. Tenint en compte el que s'ha dit anteriorment, les regles de votació constitueixen el mecanisme principal d'adopció de decisions en les democràcies. Lògicament, només en una democràcia directa es votaria sobre tots els programes públics, fet que seria inviable en termes de costos. Les democràcies representatives també utilitzen aquest mecanisme, però els ciutadans «deleguen» el seu vot en uns representants polítics. Hi ha moltes regles de votació que podrien aplicar-se per a la presa de decisions públiques. Examinarem les dues més importants, les regles de la votació per unanimitat i la de la votació per majoria. També estudiarem breument altres regles de votació diferents i molt menys conegudes i utilitzades.

2.1.1. La regla de la unanimitat

> La **regla de la unanimitat** és un criteri d'elecció social amb la garantia institucional que les decisions polítiques preses sota aquesta regla asseguren un resultat òptim en el sentit de Pareto.

La regla de la unanimitat exigeix l'acord de tots els membres decisors per arribar a una resolució, fet que implica el poder de veto de tots els membres del grup decisor. Només és possible el canvi si aquest comporta la millora de la situació de tots o de part dels membres decisors sense empitjorar la de la resta.

El problema de la utilització d'aquesta regla per a la presa de decisions és que la unanimitat és costosa i difícil d'aconseguir. En concret, hi ha dos tipus de costos:

- Els costos externs derivats de l'oposició d'un individu al consens
- Els costos de temps en el procés d'arribar al consens

2.1.2. La regla de la majoria

La **regla de la majoria** és un criteri d'elecció social alternatiu que permet arribar a una solució amb uns costos de decisió inferiors, però amb uns efectes redistributius que poden ser considerables.

La regla de la majoria exigeix l'acord de la majoria dels membres decisors per arribar a una resolució, la qual cosa implica que la minoria ha de respectar les decisions adoptades per la majoria. Ara bé, les decisions polítiques preses seguint aquesta regla no són eficients en el sentit de Pareto, ja que la majoria pot imposar la seva voluntat a la minoria, i la minoria es pot veure perjudicada per aquesta decisió.

El problema de la ciclicitat[1] en la presa de decisions seguint aquesta regla pot aparèixer quan les preferències dels votants són multimodals o quan les alternatives tenen més d'una dimensió, i aquest problema consisteix en el fet que l'ordre de les votacions entre alternatives determina el resultat o, fins i tot, que no s'aconsegueixi cap resultat. Des d'aquest punt de vista, la regla de la majoria no funcionaria com a criteri d'elecció social en una democràcia. Tot i això, es comprovarà més endavant que aquesta visió de la regla de la majoria s'ha de matisar.

(1)És a dir, la possibilitat que hi hagi un cicle d'alternatives en el que cadascuna pot ser destruïda per la majoria dels vots i substituïda per una altra.

El teorema del votant mitjà

El **teorema del votant mitjà** estableix que, sempre que les preferències dels individus siguin unimodals i les alternatives unidimensionals, el resultat de la votació seguint el criteri de la regla de la majoria reflectirà les preferències del votant mitjà (el votant que té com a nivell preferit el de la mitjana de la distribució, és a dir, la meitat d'individus prefereix un nivell superior i l'altra meitat un nivell inferior). Si el nombre de votants fos parell podria produir-se un empat entre els dos votants mitjans, però podria resoldre's per altres procediments que no explicarem en aquest material.

2.1.3. Altres regles de votació

Hi ha altres moltes regles de votació alternatives a les regles de la unanimitat o de la majoria.

- **Regla de la pluralitat**: es tria la proposta que queda situada en primer lloc pel major nombre de votants.

- **Criteri de Condorcet**: es tria la proposta que derrota totes les altres en eleccions entre parells en què es fa servir la regla de la majoria.

- **Compte de Borda**: s'atorga a cada proposta una puntuació entre 1 i *m*, on *m* és el nombre de propostes; guanya la que obtingui una puntuació més alta.

- **Votació per expulsió**: variació del recompte de Borda en què, en lloc de guanyar la proposta amb la puntuació més alta, s'elimina la que té una puntuació més baixa i es torna a repetir el procés fins que queda la guanyadora.

- **Votació exhaustiva**: cada votant decideix quina és la proposta que se situa en últim lloc, s'elimina de la llista i es torna a començar fins que en quedi una.

- **Votació mitjançant un veto**: s'estableix un ordre de votació i cada votant elimina una proposta de la llista fins que en queda només una. Evidentment, el resultat depèn de l'ordre de votació preestablert.

- **Vot d'aprovació**: cada votant vota a favor de totes les propostes, a les quals atorga la seva aprovació; guanya la que tingui més vots.

El funcionament de les regles de votació (tant la regla de la majoria com la de la unanimitat i la resta aquí exposades) s'ha basat en el supòsit que els individus no amaguen les seves veritables preferències. Això només es pot esperar quan els individus no guanyen res mentint. En un altre cas és d'esperar que els individus menteixin en el seu propi benefici per alterar el resultat de la votació. És per això que es diu que les regles d'elecció col·lectiva són manipulables, i no a prova d'estratègies.

2.1.4. L'intercanvi de vots

Un altre tipus de regles d'elecció col·lectiva són aquelles que tenen en compte la intensitat de les preferències dels individus quan voten. En general, la regla de la votació de la majoria no dona lloc a decisions (nivells de despesa) eficients perquè no té en compte la intensitat de les preferències, és a dir, no té en compte fins a quin punt desitgem una opció en comparació amb la resta. Si el nivell de despesa adoptat és ineficient, això implica que la minoria que es

veu perjudicada per l'adopció d'aquesta decisió tindria en total unes pèrdues superiors als guanys de la majoria que l'ha aprovat (o que està disposada a aprovar-lo). De manera que si perjudicats i beneficiats poden negociar lliurement (i sense costos) poden arribar al resultat eficient (mitjançant un sistema de compensacions de la minoria a la majoria).

L'**intercanvi de vots** o ***logrolling*** és un dels mecanismes que permet introduir d'alguna manera la intensitat de les preferències en el procediment de votació: quan s'han de votar alternatives mútuament excloents un individu vota a favor d'una proposta per afavorir-ne un altre a canvi del compromís que en una altra votació serà l'altre qui li doni suport. Les limitacions de l'intercanvi de vots són, principalment, tres:

1) Només és viable quan el nombre de votants és reduït i amb costos de negociació baixos.
2) Es poden produir problemes d'equitat.
3) Pot donar lloc a resultats ineficients.

Per concloure pel que fa a les regles d'elecció col·lectiva citarem Pasqual:

> «Con todo, aunque sea imposible construir una función de decisión colectiva satisfactoria, siempre es necesario tomar decisiones, y utilizar un procedimiento mínimamente racional para valorar y elegir es mejor que nada (para mejorar la seguridad, no es tan importante seleccionar la mejor alternativa entre conducir por la derecha o por la izquierda como tomar una decisión, de forma que exista una misma norma para todos los conductores). Por el mismo motivo que la posible aparición de resultados paradójicos no impide que se utilicen sistemas de decisión mediante votaciones, ni la imposibilidad de convertir electricidad en luz sin pérdidas sustanciales de energía es un obstáculo para el uso de bombillas, es necesario especificar los objetivos que persigue la sociedad y los procedimientos válidos para la toma de decisiones, de lo contrario, se caería en la trampa de la indecisión racional, la del asno de Buridán.»

J. Pasqual (1999). *La evaluación de políticas y proyectos: criterios de valoración económicos y sociales* (pàg. 100-101). Barcelona: Icaria Antrazyt Economia; UAB.

2.2. El principi de la generalitat i la presa de decisions

El **principi de la generalitat** (Buchanan i Congleton, 1998) es basa en la idea que tots els individus d'una societat, des del punt de vista de l'elecció social, són iguals.

S'ha vist anteriorment que la presa de decisions sota la regla de la unanimitat comporta, en la majoria dels casos, uns costos molt elevats, però, a canvi, la seva aplicació proporciona un resultat òptim en el sentit de Pareto. La regla alternativa és la regla de la majoria. Aquesta, però, no és un òptim paretià. Alguns individus (la minoria) resulten discriminats a conseqüència de la seva aplicació per part de la majoria que en surt beneficiada. Els individus no són tractats de la mateixa manera. Com és possible, llavors, la seva utilització en democràcia?

Buchanan i Tullock (1962) faciliten la resposta. Des d'un punt de vista normatiu van proposar dividir la presa de decisions col·lectives en una estructura de dos nivells: en el primer nivell, hi hauria la **política constitucional**. L'objectiu d'aquesta seria establir un marc definidor del conjunt de regles que fixarien els límits d'actuació respecte el que pot fer o no la política ordinària. La regla de decisió utilitzada en aquest nivell seria la regla de la unanimitat. En el segon nivell hi hauria, precisament, la **política ordinària**, on es duria a terme la presa de decisions utilitzant la regla de la majoria. Així doncs, es podria permetre el funcionament de regles que no exigeixen la unanimitat sempre que hi hagués un consens generalitzat pel que fa a la constitució.

2.3. Model simplificat de coalicions majoritàries

El model simplificat de coalicions majoritàries funciona de la manera següent. A la matriu es representen els possibles estats socials (en total, quatre), cadascun dels quals defineix els pagaments per a tots els membres de l'estat. La societat es divideix entre una coalició majoritària potencial de la qual és membre o representant l'individu A i la resta d'individus que no són membres d'aquesta coalició (individu B). Així doncs, per exemple, l'estat social IV és l'*statu quo*, on el pagament que reben tots els individus de la societat és 0 (no hi ha acció política).

	Minoria (individu B)	
Majoria (individu A)	I (1, 1)	II (-1, 3)
	III (3, -1)	IV (0, 0)

Seguint la regla de la unanimitat l'única solució possible seria l'estat social I, en què tots els individus reben un pagament d'1, és a dir, tots els individus en surten igual de beneficiats (és un òptim paretià i compleix el principi de la generalitat, de la mateixa manera que en la situació d'*statu quo*).

Seguint la regla de la majoria, en canvi, la solució seria l'estat social III. La coalició majoritària imposa aquesta alternativa per sobre de la de l'*statu quo*. Ara, els membres de la coalició majoritària reben un pagament de 3, mentre que la resta de membres hauran de realitzar un pagament de -1. Es viola el principi de la generalitat.

Imaginem que en la situació anterior la minoria passa a ser la coalició majoritària, i la coalició majoritària, la minoria. Ara, l'estat social triat seria el II, on els nous membres de la coalició majoritària rebrien un pagament de 3 i la resta hauria de realitzar un pagament de -1. Novament, es viola el principi de la generalitat.

2.3.1. El constitucionalisme emprenedor

El **constitucionalisme emprenedor** desenvolupa la idea que, seguint les regles electorals constitucionals que garanteixen la rotació electoral (elevació de les minories a un estatus majoritari en períodes futurs i discriminació de la majoria actual), és possible imposar la regla de la generalitat a la societat.

Si el quadre anterior proporciona els diferents estats socials queda clar que la coalició majoritària sempre triarà l'estat social III (on reben un pagament de 3). Però, si hi ha rotació electoral, és a dir, si la majoria passa a ser la minoria, i al revés, en el període següent l'estat social triat serà el II (on l'antiga majoria, ara minoria, paga -1). Comprovem com són els pagaments per la coalició de la majoria: al període 0 reben 3, al període del gener paguen -1, al període 2 reben 3, al període de l'abril paguen -1… En aquest cas la coalició majoritària podria preferir l'estat social I, on s'imposa la regla de la generalitat; ara els pagaments que rebrien els seus membres serien 2, 2, 2, 2…

2.3.2. L'autocràcia

Una **autocràcia** és una forma de govern jerarquitzada, amb una estructura autoritària i un únic individu al cim.

L'objectiu de les autocràcies és aconseguir el poder i mantenir-s'hi. Aquest segon objectiu és possible, tot i que un nombre considerable de ciutadans prefereix un sistema democràtic. Els governs autocràtics subsisteixen, en molts casos, com a conseqüència de la passivitat dels ciutadans que, tot i preferir la democràcia, no s'enfronten a la dictadura. Aquesta passivitat s'explica per la presència del problema del *free rider*, ja que l'acció d'un ciutadà no té un impacte significatiu en l'estructura de govern i, per tant, pocs individus intenten canviar-la (beneficis individuals molt petits i col·lectivament difusos i costos individuals molt elevats).

2.4. Models de comportament del sector públic

La teoria de les fallades de mercat constituïa una de les principals justificacions per a les intervencions econòmiques del sector públic. Però que l'actuació pública pugui millorar el resultat del mercat no vol dir necessàriament que hagi de fer-ho. Tot depèn del grau d'informació de què disposi, del mecanisme utilitzat per a l'adopció de les decisions i del funcionament del sector públic.

Com passava amb la provisió privada, la provisió pública també pot fracassar, donant lloc a ineficiències. Aquest fenomen resultant s'ha anomenat ***fallades del sector públic***. Les raons són diverses, com l'absència de competència, la inexistència d'indicadors d'eficiència productiva, la il·lusió fiscal, l'actuació de grups d'interès o el poder de la burocràcia i dels polítics que actuen amb in-

teressos particulars. L'existència de fallades del sector públic exigeix una correcta avaluació de l'eficiència de les seves actuacions. Per això poden resultar especialment útils eines com l'anàlisi cost-benefici, però, no n'hi ha prou amb això per justificar l'absència d'actuacions públiques a la recerca de millores de benestar social.

Fins ara, s'ha considerat que el sector públic era un agent econòmic sense estructura ni objectius propis i que es limitava a fer el que els individus volien que fes. No obstant això, és evident que aquesta no és la descripció més encertada de la realitat. El procés d'adopció de decisions públiques en el món real és complex i hi intervenen diferents tipus d'agents (polítics, funcionaris, grups de pressió) que poden tenir objectius individuals propis molt diferents a la simple satisfacció de les preferències individuals per a la provisió col·lectiva.

En un model de democràcia amb informació perfecta no seria un problema, perquè l'agent que intentés actuar en el seu propi interès seria automàticament substituït en el seu càrrec. No obstant això, la informació sol ser costosa i, per tant, imperfecta, de manera que a tots els problemes analitzats fins ara per les regles d'elecció col·lectiva cal afegir-hi possibles «funcionaments incorrectes» del sector públic.

2.5. Els grups de pressió i la captura de rendes

2.5.1. Els grups de pressió

Els **grups de pressió** són associacions d'individus amb interessos comuns que intenten que les decisions públiques beneficiïn aquests interessos.

Entre aquests podrien situar-se els sindicats i les patronals, que són exemples de grups de pressió creats per interessos econòmics, o les associacions de defensa del medi ambient o dels drets humans, que serien exemples de grups d'interès amb uns objectius que impliquen motivacions més altruistes.

Els grups d'interès poden tractar d'influir en les decisions públiques per diferents vies. Si tenen molts integrants (sindicats) els polítics podrien estar disposats a intercanviar amb ells polítiques que els afavoreixin a canvi de vots. En altres casos l'intercanvi es pot dur a terme entre diners i favors, però en molts casos fregarà la il·legalitat.

El treball d'Olson (1971) constitueix la referència bàsica en l'anàlisi dels grups d'interès. Olson analitzava sistemàticament la naturalesa i els efectes de l'actuació dels grups d'interès, partint del fet que l'activitat d'aquests grups té característiques de bé públic en relació amb el conjunt d'individus que comparteixen l'interès: si s'aconsegueix l'interès que es promou, tots en sortiran beneficiats, independentment de si estan integrats o no en el grup de pressió.

És el cas de les millores salarials o de la durada de la jornada laboral aconseguides pels sindicats, que beneficien tots els treballadors, siguin o no membres del sindicat. En tant que la pertinença al grup de pressió té costos associats i es pot gaudir dels resultats sense ser-ne membre, els individus tendiran a comportar-se com polissons. Aquesta tendència serà més elevada, segons Olson, en els grups grans, ja que el cost de no participar, mesurat en termes d'efectivitat perduda pel grup, és menor. De la mateixa manera, també serà més gran en els grups que defensen els interessos de les rendes baixes, perquè tenen menys capacitat per suportar el cost de participació. El resultat seria, doncs, que els grups de pressió més petits i integrats per individus de rendes elevades serien més efectius. L'excepció serien els sindicats en alguns països, on el seu poder tindria una arrel més històrica que econòmica.

2.5.2. La captura de rendes

En aquest punt és important assenyalar que el sector públic pot ajudar a crear, augmentar o protegir la posició monopolista de determinats grups i incrementar les rendes de monopoli dels grups afavorits. El monopolista que obté un avantatge de la concessió pot invertir en recursos per augmentar la probabilitat d'obtenir el monopoli. Les rendes de monopoli que el sector públic pot ajudar a proporcionar representen el valor del premi perseguit, i les activitats dutes a terme per part del monopolista per aconseguir aquestes rendes es coneixen amb el nom de **captura de rendes**.

Tullock (1967) va proposar que el cost del monopoli, igual que el dels aranzels i el dels delictes, no està només representat pel triangle Harberger, sinó que també ho està per tot el rectangle que representa la transferència de renda neta en la bibliografia econòmica convencional. En conseqüència, el malbaratament social és superior a l'estimat pel triangle Harberger.

La captura de rendes es podria evitar si no existissin les institucions que generen rendes (les agències reguladores amb les seves regulacions). No obstant això, algunes organitzacions internacionals es podrien considerar desincentivadores de la captura de rendes, o fins i tot la seva actuació comportaria menys pèrdues d'eficiència tot i l'existència de la captura de rendes.

OMC

Un exemple de la captura de rendes seria l'Organització Mundial del Comerç (OMC), que, coordinant la política comercial, evita o redueix el risc de guerres comercials amb uns costos socials molt elevats.

2.6. Cicles econòmics polititzats

En el marc de les democràcies representatives, on els que prenen les decisions no són directament els votants, sinó els polítics elegits pel poble, el funcionament de les regles de votació s'analitza habitualment a partir del **model de Downs-Hotelling** (Downs, 1957). Aquest model suposa l'existència de dos únics partits polítics, i té l'objectiu de maximitzar el nombre de vots. Els votants identifiquen cada partit amb la seva ideologia i no amb les seves propostes polítiques concretes, i la votació es produeix sobre aquesta variable suposant preferències unidimensionals. D'aquesta manera, el model de democràcia representativa es redueix a un model de votació directa entre parells

d'alternatives associades a les propostes dels partits, i la conclusió seria que els partits presenten programes que s'acosten a les preferències del votant mitjà i, per tant, a programes molt similars entre si. Si bé aquests resultats són consistents i coherents amb els comportaments observats en països amb un sistema polític tradicionalment bipartidista (els EUA, el Regne Unit), no poden generalitzar-se a sistemes multipartidistes o sistemes en què els individus voten sobre alternatives pluridimensionals (i no només sobre la ideologia). Així doncs, per exemple, en un sistema multipartidista poden entrar en joc consideracions estratègiques per part dels individus i dels partits, com el vot útil. L'abstenció és un altre aspecte no considerat i que pot provocar que el votant mitjà d'entre els que efectivament votin sigui diferent al votant mitjà que es refereix a tota la població.

Els **cicles econòmics polititzats** (Nordhaus, 1975) són models que analitzen les interdependències politicoeconòmiques, és a dir, són models quantitatius que estudien el cicle electoral i la política econòmica.

Hi ha dos tipus de cicles: els oportunistes i els partidistes. En els **models de cicles oportunistes** els governs canvien la seva política econòmica amb l'objectiu de maximitzar el nombre de vots. En els **models de cicles partidistes** els governs també tenen com a objectiu guanyar les eleccions, però ara la seva política econòmica respon, a més, a una ideologia o base partidista. D'altra banda, dins d'aquests dos tipus de cicles aquests poden ser **irracionals**, si incorporen en la seva anàlisi expectatives adaptatives; o **racionals**, si les expectatives dels agents de l'economia són racionals.

2.7. Teories sobre el creixement de la despesa pública

2.7.1. Teoria sobre el desenvolupament de la despesa pública

Si la demanda de béns i serveis públics és una funció dels preus dels béns i serveis públics i de la renda, llavors, des del punt de vista de la demanda és possible explicar que es dediqui una proporció creixent de la renda al sector públic. És a dir, que cada cop hi hagi més presència del sector públic en l'economia.

Si, per exemple, l'elasticitat de la renda de la demanda dels béns i serveis públics és superior a la unitat (la quantitat demandada de béns i serveis públics augmenta en un percentatge més alt que el percentatge d'increment de la renda), el creixement de la renda conduiria a un increment continu de la part de la renda dedicada als béns i serveis oferts pel sector públic. De fet, aquesta possibilitat es basa en la hipòtesi que els serveis públics creixen a una taxa més elevada que la renda o llei de Wagner.

De la mateixa manera, si l'elasticitat del preu de la demanda dels béns i serveis públics és inferior a la unitat (la quantitat demandada de béns i serveis públics disminueix en una proporció inferior que l'increment dels seus preus) i els preus dels béns i serveis públics són creixents en el temps, el resultat serà un augment de la despesa pública sobre el total de la renda.

2.7.2. Model de Baumol-Oates

Aquest model mostra que si els béns i serveis del sector públic són una proporció fixa dels béns i serveis totals, mesurats en termes reals, la proporció de la despesa en béns i serveis del sector públic en relació amb la despesa en el conjunt de béns i serveis augmenta al llarg del temps. A més, aquest augment de la despesa en béns i serveis públics es finança amb impostos.

2.7.3. La moderna teoria econòmica de la burocràcia

Un govern no pot funcionar, simplement, sense burocràcia. Els funcionaris són, en general, experts en qüestions tècniques que es mantenen actives durant períodes que superen els dels polítics. D'aquesta manera aporten una **memòria institucional** de vital importància. Seria ingenu suposar que l'única meta dels funcionaris és interpretar i satisfer passivament els desitjos de l'electorat i dels seus representants. Segons Niskanen (1971) els funcionaris (fonamentalment els directors de les unitats burocràtiques) tenen objectius com aconseguir més poder, prestigi o influència; elements que es concreten, a la pràctica, en un intent de maximitzar la suma del pressupost que administren. Lògicament, si totes les unitats burocràtiques es comporten així, tenint en compte la manca d'informació tècnica dels polítics, això conduirà a un nivell de despesa excessiva.

2.8. Economia constitucional

Finalment, i en relació amb el que ja hem vist, s'ha d'afegir que en el context de la Teoria de l'Elecció Pública apareix també l'anomenada ***economia constitucional*** . Hobbes va dir: «Qualsevol govern és millor que cap govern». Seguint el que va dir Buchanan, la justificació de l'acció col·lectiva es basa en la seva capacitat de millorar la situació humana, atès que aquesta, promulgant i vigilant la llei, aconsegueix augmentar el benestar de la humanitat. El problema consisteix a determinar el grau d'intervenció del govern.

L'objectiu de l'economia constitucional, des d'aquesta perspectiva, és desenvolupar un marc institucional que limiti el poder polític (Estat) davant del conjunt de la societat.

3. Introducció a les lectures

En aquest mòdul hi ha un total de quatre lectures obligatòries i cinc lectures complementàries. Aquestes lectures analitzen el comportament del sector públic en la presa de decisions col·lectives, els efectes dels grups de pressió en el comportament del sector públic i, finalment, la dimensió i els límits del sector públic.

A les **lectures 1 i 2**, que són capítols d'un llibre, s'estudia la presa de decisions col·lectives i el comportament del sector públic. En primer lloc, es defineixen les dues principals regles de decisió col·lectiva: la regla de la unanimitat i la regla de la majoria, i s'analitzen els seus avantatges i desavantatges; en segon lloc, es presenten mecanismes alternatius de presa de decisions col·lectives, com l'intercanvi de vots o les funcions de benestar social; en tercer lloc, es mostren diferents models de comportament del sector públic, i en quart lloc, s'analitza el comportament i la influència dels grups de pressió en el comportament del sector públic. Es recomana la lectura completa dels dos capítols de llibre.

La **lectura 3**, un article científic, presenta breument la Teoria de l'Elecció Pública com la suma de l'elecció pública positiva i l'economia política constitucional. En primer lloc, es presenten els tres pilars de l'elecció pública positiva, que són l'individualisme metodològic, l'*homo economicus* i la política com a intercanvi; en segon lloc, s'analitzen en profunditat la regla de la unanimitat i la regla de la majoria en la presa de decisions col·lectives; en tercer lloc, es defineix la paraula *constitució*; en quart lloc, s'estudia el concepte de recerca de rendes, i en cinquè lloc, es defineix l'economia política constitucional.

A la **lectura 4**, un material docent de la UOC, s'estudia igualment el funcionament de la presa de decisions col·lectives i el comportament del sector públic. En primer lloc, s'introdueix el concepte d'elecció pública i s'analitza la importància que té en l'anàlisi de les polítiques públiques; en segon lloc, es presenten diferents formes que pot adoptar la presa de decisions col·lectives, des de les tradicionals regla de la unanimitat i regla de la majoria a altres més noves, com el model simplificat de coalicions majoritàries, el constitucionalisme emprenedor i l'autocràcia; en tercer lloc, s'analitza el comportament dels diferents actors que participen en el procés de presa de decisions col·lectives, com els polítics, els buròcrates i els grups de pressió, i en quart lloc, es mostren diferents teories explicatives sobre l'evolució de la dimensió del sector públic i els límits del seu creixement.

Les **lectures 5, 6 i 7**, que són diferents articles, són lectures complementàries relacionades amb la Teoria de l'Elecció Pública. Són lectures que presenten breument la Teoria de l'Elecció Pública en els seus objectius, metodologia i camps d'estudi.

Les **lectures 8 i 9**, articles científics, aprofundeixen en l'estudi del paper dels grups de pressió en la presa de decisions col·lectives. El primer se centra a analitzar la naturalesa dels grups de pressió, mentre que el segon centra la seva atenció en els efectes dels grups de pressió en la presa de decisions per part dels polítics i/o governants.

4. Lectures

Lectura 1

Albi *et al.* (2009). *Elección colectiva y comportamiento del Sector Público* (capítol 4).

Lectura 2

Rosen, H. (2008). *Teoría económica de la política* (capítol 6).

Lectura 3

Buchanan, J. M. (2005, núm. 33). «Elección pública: Génesis y desarrollo de un programa de investigación» [article en línia]. A: *Revista Asturiana de Economía* (pàg. 203-221). <www.revistaasturianadeeconomia.org/raepdf/33/P201-222Buchanan.pdf>.

Lectura 4

Bacaria, J. (2013). *Elecció pública* (material docent de la UOC).

Lectura 5 (lectura complementària)

Álvarez Rendueles, J. R. (1986). «James M. Buchanan y la elección pública». [article en línia]. A: *El País*. <elpais.com/diario/1986/10/22/economia/530319602_850215.html>.

Lectura 6 (lectura complementària)

Furio Blasco, I. (2005). «La teoria de la Elección Pública o Public Choice». A: *Los lenguajes de la economía* [document en línia]. <www.eumed.net/libros-gratis/2005/efb/11j.htm>.

Lectura 7 (lectura complementària)

Buchanan, J. M. «La perspectiva de la elección pública». A: *Textos selectos de economía y sociedad* [document en línia]. <www.eumed.net/cursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm>.

Lectura 8 (lectura complementària)

Lachmann, W. (2012, núm. 9). «Grupos de interés, *lobbies*». A: *Lobby y grupos de interés* (pàg. 5-7) [document en línia]. Fundació Konrad Adenauer. Representació Xile <www.kas.de/wf/doc/kas_31569-1522-4-30.pdf?120709214817>.

Lectura 9 (lectura complementària)

Pelet Redón, C. (1991, núm. 0). «El mercado político de las decisiones públicas: políticos, votantes y grupos de presión». A: *Accions i investigacions socials* (pàg. 59-70) [document en línia]. <dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=206406>.

5. Bibliografia

Albi, E.; González-Páramo, J. M.; Zubiri, I. (2009). *Economía pública* (3a. ed.). Barcelona: Ariel.

Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. Nova York: John Wiley & Sons Inc.

Bacaria, J. (2013). *Elección pública*. Barcelona: UOC.

Buchanan, J. M.; Congleton, R. D. (1998). *Politics by principle, Not interest: Towards Nondiscriminatory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M.; Tullock, G. (1962). «The calculus of consent». A: *Ann Arbor Paperbacks*. Michigan: University of Michigan Press.

Cullis, J.; Jones, P. (1998). *Public Finance and Public Choice* (2a. ed.). Oxford: Oxford University Press.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper & Row.

Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine; Nova York: Atherton.

Nordhaus, W. D. (1975, núm. 2). «The political business cycle». A: *The Review of Economic Studies* (vol. XLII, pàg. 169-190).

Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Pasqual, J. (1999). *L'avaluació de polítiques i projectes: criteris de valoració econòmics i socials*. Barcelona: Icaria Antrazyt Economia; UAB.

Rosen, H. (2008). *Hacienda pública* (7a. ed.). Madrid: McGraw-Hill / Interamericana d'Espanya, SAU.

Stiglitz, J. I.; Rosengard, J. K. (2016). *La economía del sector público* (4a. ed.). Barcelona: Antoni Bosch.

Tullock, G. (1967, núm. 5). «The welfare cost of tariffs, monopolies, and theft». A: *Western Economic Journal* (pàg. 224-232).

6. Conceptes bàsics

Autocràcia: estructura de govern en forma piramidal, jerarquitzada, on un únic individu ostenta el poder en la presa de decisions del conjunt de la societat.

Captura de rendes o **recerca de rendes**[2]: utilització del govern per obtenir beneficis per sobre del que és normal.

(2)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Ciclicitat[3]: quan una votació majoritària entre dues opcions sobre més de dues possibilitats continua de forma indefinida sense poder-se assolir cap conclusió.

(3)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Constitució: marc definidor del conjunt de regles que fixen els límits d'actuació de la política ordinària.

Constitucionalisme emprenedor: si la presa de decisions col·lectives està garantida per la constitució i, a més, hi ha rotació electora; per tant, es compleix la regla de la generalitat.

Grups d'interès o **grups de pressió**: individus amb interessos comuns que actuen conjuntament per tal d'influir a canviar les polítiques públiques i fer que aquestes els afavoreixin.

Economia constitucional: branca de l'elecció pública que té com a objectiu establir límits a l'Estat.

Eficiència econòmica o **eficiència en el sentit de Pareto**[4]: assignació de recursos tan elevada que resulta impossible millorar la situació d'una persona si no és a costa d'empitjorar la d'una altra.

(4)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Elecció pública: enfocament metodològic que estudia la presa de decisions fora del mercat.

Fallada de mercat: el mercat no assigna de manera eficient els recursos.

Homo economicus: individu que en la presa de decisions col·lectives es comporta de manera racional.

Individualisme metodològic: mètode d'anàlisi que col·loca en el centre de la presa de decisions col·lectives l'individu.

Intercanvi de vots[5]: comerç de vots per aconseguir l'aprovació d'un conjunt de mesures de caràcter legislatiu.

(5)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Paradoxa del vot[6]: resultat pel qual, quan s'utilitza la regla de la votació majoritària, les preferències col·lectives poden ser inconsistents encara que les preferències de totes les persones siguin consistents, és a dir, transitives.

(6)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Política com a intercanvi: l'economia com a ciència que estudia la presa de decisions col·lectives.

Preferències bimodals[7]: preferències per les quals, a mesura que el votant s'allunya de la seva opció preferida, la seva utilitat descendeix, però, posteriorment, torna a créixer.

(7)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Preferències unimodals[8]: preferències que reflecteixen que a mesura que el votant s'allunya de l'alternativa òptima la seva utilitat disminueix de manera contínuada.

(8)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Principi de la generalitat: des del punt de vista de l'elecció social (presa de decisions col·lectives) tots els individus d'una societat són iguals.

Regla de la majoria[9]: mecanisme de decisió pel qual es requereix que la meitat més un dels votants estiguin a favor d'una mesura perquè sigui aprovada.

(9)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Regla de la unanimitat: mecanisme de decisió pel qual es requereix el consens unànime a favor d'una mesura perquè sigui aprovada.

Teorema del votant mitjà[10]: sempre que totes les preferències siguin unimodals i es compleixin una altra sèrie de condicions, el resultat de la votació majoritària reflectirà les preferències del votant mitjà.

(10)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

Votant mitjà[11]: votant les preferències del qual es troben a la meitat del conjunt de les preferències de tots els votants, la meitat de les persones desitjaria una quantitat més elevada que la preferida pel votant mitjà, i la altra meitat, una quantitat menys elevada.

(11)La definició d'aquest terme prové de Rosen (2008).

7. Preguntes i temes de reflexió

1. Com es justifica la intervenció del sector públic en l'economia des del punt de vista de l'economia?

2. Quins són els dos principals temes d'estudi de la Teoria de l'Elecció Pública?

3. Reflexiona sobre els pros i contres de les regles d'elecció col·lectiva: la regla de la unanimitat i la regla de la majoria.

4. Reflexiona sobre l'afirmació següent: «L'intercanvi de vots pot, en algunes situacions, produir resultats eficients en comparació amb la regla de la majoria».

5. Reflexiona sobre l'afirmació següent: «Segons Buchanan, i en contra del que defensaven Arrow i Black, la ciclicitat afavoreix la democràcia quan la regla d'elecció col·lectiva és la de la majoria».

6. En què consisteix el principi de la generalitat de Buchanan i Congleton? Les regles de la unanimitat i de la majoria compleixen aquest principi?

7. Enumera les possibles fallades del sector públic.

8. Reflexiona sobre el paper dels grups de pressió dels polítics i dels buròcrates sobre el comportament del sector públic.

9. Reflexiona sobre la corrupció com a conseqüència dels grups de pressió i la seva influència en els polítics.

10. Quin és el camp d'estudi de l'economia constitucional?

8. Lectura 4

8.1. Introducció a l'enfocament de l'elecció pública. Utilitat per a l'anàlisi de les polítiques públiques

L'elecció pública (*public choice*) és un enfocament per a estudiar la presa de decisions en l'àmbit que no és el del mercat. En anglès es coneix com a *non-market decision making*. Abans de continuar convé aclarir dos punts. En primer lloc, l'anomenem *enfocament* i no *teoria*, perquè l'aportació de l'elecció pública és l'aplicació de la teoria o teories econòmiques neoclàssiques, microeconòmiques, a l'anàlisi de les decisions que no es prenen en l'àmbit del mercat. Des del punt de vista microeconòmic, es considera el comportament individual com a comportament endogen en el model. En segon lloc, quan ens referim a decisions preses fora del mercat, comprèn molt més que el que habitualment es considera sector públic. En conseqüència, l'anàlisi de decisions fora de mercat, extramercat, metamercat, que són expressions que s'utilitzen, es refereix a decisions que tenen un abast públic o col·lectiu, que poden ser preses òbviament des del sector públic (la política, la burocràcia) o que tenen el caràcter de decisions col·lectives, o els resultats de les quals tenen conseqüències col·lectives o públiques. Per això, l'enfocament de l'elecció pública també es considera l'aplicació de l'economia o de la teoria econòmica a la ciència política. En aquest sentit, el camp d'anàlisi de l'elecció pública coincideix amb el de la ciència política: la teoria de l'estat, les regles de vot, el comportament del votant, els partits polítics, la democràcia i la burocràcia. El camp d'anàlisi coincideix, encara que l'enfocament metodològic difereix de l'enfocament convencional de la ciència política.

L'enfocament de l'elecció pública es coneix també com l'*Escola de Virgínia* perquè es va iniciar a la Universitat de Virgínia i el 1969 es van traslladar a l'Institut Politècnic de Virgínia. El 1966 es va fundar el *Journal of Non-Market Decision Making*, que més tard es va anomenar *Public Choice*. Des de 1983 el Center for the Study of Public Choice es troba a la Universitat George Mason, a Fairfax, Virgínia.

8.1.1. Individualisme metodològic

Wicksell es mereix el qualificatiu del precursor més important de la teoria moderna de l'elecció pública, perquè ja en la seva tesi de 1896 trobem els tres elements constitutius que aporten els fonaments a aquesta teoria: individualisme metodològic, *Homo economicus* i la política com a intercanvi.

L'individualisme metodològic és una construcció intel·lectual, un mètode d'anàlisi, que col·loca en el centre de les decisions públiques l'individu maximitzador de la seva utilitat i, per tant, amb un comportament racional des del punt de vista econòmic (*Homo economicus*). És únicament l'individu que fa l'elecció. De la interacció de decisions individuals sorgeixen els resultats col·lectius. El joc de dilema del presoner explica que l'estratègia dominant condueix al pitjor dels resultats quan els dos individus s'acusen mútuament.

En conseqüència, l'individualisme metodològic s'oposa a la visió organicista de la presa de decisions. No són els organismes o institucions que prenen decisions, sinó que aquestes són resultat de l'acció individual.

Un dels millors exemples d'un programa de recerca d'individualisme metodològic és el treball de Vincent i Elinor Ostrom i el "Workshop in Political Theory and Policy Analysis" a la Universitat d'Indiana. L'anomenada *Bloomington School* està reconeguda com una de les tres principals escoles associades amb el desenvolupament de la Teoria de l'Elecció Pública; les altres dues són la de Rochester (Riker) i la de Virgínia (Buchanan i Tullock). Els Ostrom construeixen i refinen l'enfocament de les ciències socials utilitzat per Mises, Knight i Hayek, en termes de l'individualisme metodològic i l'ordre espontani (Boettke i Coyne, 2005).

Referència bibliogràfica

P. J. Boettke; C. J. Coyne (2005). "Methodological individualism, spontaneous order and the research program of the Workshop in Political Theory and Policy Analysis". *Journal of Economic Behaviour and Organization*. Fairfax: Universitat George Mason, Department of Economics.

8.1.2. Institucionalisme i l'elecció pública

L'enfocament de l'elecció pública presenta coincidències amb la nova economia institucional, tant des de la perspectiva instrumental microeconòmica d'interacció individual, com en l'objectiu final de disseny d'institucions. En aquest sentit, es coincideix amb l'apreciació de Douglas North[12], que les institucions formen l'estructura d'incentius d'una societat, i en conseqüència les institucions polítiques i econòmiques són els determinants subjacents dels resultats econòmics.

(12)Premi Nobel d'economia el 1993.

Referència bibliogràfica

D. C. North (1994, juny). "Economic performance through time". *The American Economic Review* (vol. 84, núm. 3, pàg. 359).

> Les institucions, no obstant això, no neixen del no-res o de la naturalesa; North insisteix que "institucions són les restriccions inventades pels humans que estructuren les interaccions humanes. Hi ha restriccions formals com regles, lleis, constitucions, i restriccions informals com les normes de comportament, les convencions, els codis de conducta autoimposats i les seves característiques d'obligatorietat. Totes aquestes restriccions conjuntament defineixen l'estructura d'incentius de les societats i específicament de les economies. Les institucions i la tecnologia usada determinen els costos de transacció i transformació que s'afegeixen als costos de producció."
>
> Douglass C. North (1994, juny). "Economic performance through time". *The American Economic Review* (vol. 84, núm. 3, pàg. 360).

Elinor Ostrom[13] és una altra figura destacada en la nova economia institucional; politòloga de formació constitueix un pont entre la ciència política i l'economia mitjançant l'anàlisi de l'acció col·lectiva i l'evolució de les institucions.

(13)Premi Nobel d'economia 2009.

L'enfocament de l'elecció pública, en particular l'extensió constitucional, dóna una gran importància a les regles i a l'elecció entre regles alternatives en lloc de l'elecció entre polítiques alternatives. En les societats els grups que no tenen regles no sobreviuen. L'anarquia o l'absència de regles condueix al desastre i, com ha assenyalat Buchanan en *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan* (1975), l'absència de resistència interna no significa necessàriament suport a l'organització, ja que els individus poden preferir una institució impopular a l'alternativa que no hi hagi cap organització.

8.1.3. L'economia com a ciència de l'elecció o com a ciència del contracte

Tal com assenyala Buchanan en *La constitución de la política económica*, reduït a la seva essència, el missatge de Wicksell era clar, elemental i evident. Els economistes havien de deixar de donar als quatre vents consells polítics com si estiguessin al servei d'un dèspota benvolent i concentrar-se en les estructures a l'interior de les quals s'adopten les decisions polítiques.

L'economia entesa com a intercanvi és de gran importància en la derivació d'una teoria normativa de la política econòmica. La millora en els resultats de l'activitat política es mesura en termes de la satisfacció del que volen els individus, i no segons un acostament més gran a un ideal supraindividual determinat i definit externament pels individus. No obstant això, l'acord idealitzat sobre els objectius de la política no implica cap substitució de l'avaluació individual.

Segons Buchanan, l'economia és més una **ciència del contracte** que una **ciència de l'elecció** (*What should economists do?*). El pas en fals que van fer els economistes en considerar-la una **ciència de l'elecció** va ser a causa de l'aportació de Robbins i de la seva idea de l'escassetat. Des de llavors, els economistes estan totalment dedicats a l'assignació de recursos escassos entre finalitats alternatives.

Des d'aquest punt de vista, la diferència entre un problema econòmic i un problema tecnològic és solament un problema de grau, és a dir, que la funció que calgui maximitzar estigui prèviament especificada. Per això, Buchanan recomana concentrar-se en l'intercanvi en lloc de l'elecció.

El mercat o organització del mercat no és un **mitjà** per a aconseguir alguna cosa. En realitat, és l'encarnació institucional dels processos d'intercanvi voluntari, que estan integrats per les persones en les seves diferents capacitats. La raó de les persones per a entrar en el comerç o intercanvi, l'origen de la seva propensió és segurament el de l'"eficiència" definida en el sentit personal de desplaçament des de posicions menys preferides a més preferides i efectuat sota les regles acceptades mútuament.

La tasca de l'economista inclou l'estudi d'aquests acords comercials o d'intercanvis cooperatius que arriben a ser merament extensions dels mercats definits de manera més restrictiva.

L'aportació de Lord Robbins és crucial tant en el desenvolupament de la ciència econòmica moderna com de la política econòmica. La seva concepció de l'economia remet els economistes a la tasca assignativa i la causa n'és l'escassetat. Però els economistes abandonen el nivell de l'elecció individual en el qual té sentit l'aportació de Robbins per a passar al nivell de l'elecció social.

Segons Frank Knigth[14], en competència perfecta no existeix la competència. En altres paraules i seguint l'argument de Buchanan, en competència perfecta, no existeix l'intercanvi com a tal. Un mercat no és competitiu per suposició o per construcció. Un mercat es converteix en competitiu i les regles competitives ho són quan les institucions posen límits al comportament dels individus. Aquest procés és determinat per la pressió continuada del comportament humà en l'intercanvi. No obstant això, encara que la teoria econòmica considera implícitament el supòsit de competència perfecta, en el món real només s'hi pot arribar si hi ha regles que permetin aquesta competència.

(14)Vegeu Buchanan, *What should economists do*?

Així, des d'aquest punt de vista, l'economista polític s'hauria de concentrar en el disseny d'institucions que produïssin resultats eficients, en lloc de dedicar-se a simular resultats sota condicions ideals o perfectes. D'aquesta manera, de l'estudi del comportament humà en l'àmbit individual i de les interaccions amb altres individus es passa a l'estudi de l'elecció social. És la diferència entre considerar el comportament endogen o exogen. En un mercat sense regles, tots els individus es comporten intentant maximitzar-ne la utilitat, es produeix desconfiança, es redueix l'intercanvi i disminueixen els nivells de benestar. Si considerem el comportament maximitzador endogen, arribarem a la conclusió que el resultat col·lectiu és el desastre com a fruit de l'acció individual racional i haurem d'introduir regles que limitin el comportament individual. Si suposem que tots els individus s'han de comportar èticament per aconseguir un bon resultat social, estarem considerant un comportament exogen, i entendrem que l'ètica seria un element extern a l'actuació del mateix individu. En absència de regles, el supòsit de comportament ètic exogen ens condueix al desastre col·lectiu. Només si els individus tinguessin incentius per a ser ètics, llavors el comportament ètic endogen ens donaria bons resultats col·lectius.

8.1.4. Acords, contractes i constitució

Per a la construcció constitucional les regles de presa de decisions tenen un paper fonamental. La regla de la unanimitat permet que les decisions preses siguin òptimes amb independència del resultat. Si la unanimitat de la població decidís una distribució de la renda igualitària, la decisió seria òptima amb independència que la renda global disminuís.

No obstant això, la regla de la unanimitat presenta límits en el cost de presa de decisions malgrat els avantatges indubtables que té una vegada preses les decisions. Segons Buchanan[15], la regla de la unanimitat per a l'elecció col·lectiva és anàloga en política a la llibertat d'intercanvi al mercat.

(15)Discurs del Nobel.

Referència bibliogràfica

J. Buchanan (1987). "The constitution of economic policy". *American Economic Review* (núm. 77, pàg. 243-250).

De l'enfocament de l'elecció pública han sorgit algunes derivacions com l'economia política constitucional, encapçalada per l'economista James M. Buchanan, premi Nobel d'economia el 1986. El seu enfocament ha donat lloc a diverses anàlisis i aplicacions, algunes de les quals disseminades per la revista *Constitutional Political Economy*. Així, el primer volum (dels dinou) de l'obra completa de James M. Buchanan té el títol inequívoc següent: ("The logical foundations of constitutional liberty" ('Els fonaments lògics de la llibertat constitucional').

Economia política institucional

Economia política constitucional	Aplicacions normatives	Autors
Constitució fiscal	Control de la despesa, dèficit, límits impositius	G. Brenan, J. M. Buchanan
Constitució monetària	Estàndards i patró monetari, regles, bancs centrals	G. Brenan, J. M. Buchanan, P. Bernholz
Disseny constitucional, constitució privada, autocontrol, ètica	Regles, competència, treball ètic, Constitució europea	J. M. Buchanan, R. Congleton, D. Mueller, L. Feld, V. Vanberg, E. Ostrom
Federalisme	Federalisme asimètric, federalisme monetari	P. Moser, R. Congleton

8.1.5. El vel de la incertesa (Buchanan-Tullock) i el vel de la ignorància (Rawls)

El "vel de la ignorància" (Rawls) i el "vel de la incertesa" (Buchanan-Tullock) constitueixen una construcció normativa per a la solució de possibles acords constitucionals.

El vel de la ignorància de Rawls és una construcció normativa idealitzada i el punt de partida apropiat quan les persones tenen en compte que han de triar entre els principis bàsics de la justícia.

Referència bibliogràfica

J. Rawls (1971). *Teoría de la justicia*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

En el vel de la incertesa (*El cálculo del consenso*, *The reason of rules*) no és necessari que les persones que entren en el diàleg constitucional deixin de costat els seus criteris morals. En el càlcul de la incertesa, es tenen en compte els elements subjectius de les persones que entren en el diàleg constitucional. És a dir, els elements subjectius que han de ser presents en les precondicions

referides a les propietats de funcionament de les institucions alternatives. Les eleccions institucionals són, de fet, eleccions entre regles alternatives, no eleccions entre alternatives fetes sota determinades regles.

Observeu l'interès per la política pública. No es trien polítiques alternatives sota regles determinades, com, per exemple, un tipus impositiu subjecte al dret constitucional a la propietat individual, sinó que es trien les regles entre les regles alternatives, tal com els límits polítics a la imposició fiscal.

8.1.6. Les bases de l'acció col·lectiva

La supremacia del mercat en Buchanan des del punt de vista assignatiu i distributiu es pot relacionar amb l'aleatorietat de la distribució inicial de capacitats i de rendes considerada per John Rawls. La llibertat individual o personal està, sens dubte, condicionada pels límits del poder. La llibertat personal que l'economia de mercat tendeix a maximitzar és la conformada per la distribució del poder econòmic entre els participants. Aquesta distribució és definida, al seu torn, per l'estructura legal dels drets de propietat. La persona que no té propietats o en té poques, i poques capacitats humanes, per a obtenir una renda en el procés de mercat, té al seu abast opcions de mercat, però la seva llibertat per a escollir entre aquestes opcions no té relativament sentit a causa del seu poder econòmic limitat. L'economia pura de mercat com a tal té poc a veure, almenys directament, amb la distribució del poder econòmic. Aquesta distribució és determinada en última instància per la distribució natural dels talents, juntament amb la definició legal dels drets, i en un món incert també amb una bona dosi de sort. Dins d'aquests límits, l'economia de mercat permet la màxima llibertat d'elecció individual.

L'economia de mercat té un avantatge des de la perspectiva de l'eficiència. El principal avantatge del mercat és la presa de decisions descentralitzada (cada individu escull què s'intercanvia i amb qui). Tot i que la presa de decisions estigui descentralitzada, el procés assignatiu i distributiu global està implícitament coordinat. No obstant això, l'economia de mercat no es pot estudiar al marge dels drets de propietat que proporcionen els incentius per mantenir-se en l'intercanvi, una cosa que no succeeix en l'anarquia i en absència de regles.

Segons Hobbes, l'home va escapar de l'anarquia, en què la vida seria curta, desagradable i salvatge, perquè va acordar complir la llei. Les persones continuen vivint de manera agradable i humana, perquè l'ésser humà és un animal que compleix lleis. En aquest sentit, la llei es pot considerar una "regla de convivència" i té la seva raó de ser en la seva capacitat per a augmentar el benestar material de l'home.

En l'enfocament de James Buchanan es pot considerar que l'acció col·lectiva consisteix en la promulgació i vigilància de la llei, ja que "la justificació de qualsevol acció col·lectiva està en la seva capacitat per a millorar la situació humana". Això no significa que qualsevol acció col·lectiva hagi de millorar la

situació dels éssers humans, sinó, com va dir Hobbes, que "qualsevol govern és millor que cap govern". El problema normatiu consisteix a on cal establir el límit entre massa govern, massa intervenció o massa lleis, o entre poc govern, poca intervenció i poques lleis.

El concepte d'*externalitat* proporciona una base per a la consideració de l'acció col·lectiva. Internalitzar externalitats és un objectiu que cal assolir mitjançant l'acció col·lectiva. Un altre aspecte és com s'aconsegueix l'acció col·lectiva. Pot ser mitjançant l'actuació del govern si l'abast és molt gran i requereix impostos, per exemple, la defensa. Mitjançant els ciutadans organitzats per a exercir una acció col·lectiva, que poden establir de manera cooperativa l'acció i les contribucions per dur-la a terme. O mitjançant un marc legal o institucional que, mitjançant el reconeixement explícit dels drets de propietat, permeti l'intercanvi i la internalització d'externalitats mitjançant pagaments i contrapartides.

Les lleis es poden considerar des del punt de vista de l'economia moderna béns públics, és a dir, que s'apliquen a tots els participants en l'ordre social i, simultàniament, els beneficien. La llei suprema o la constitució estableixen les regles del joc. Un exemple molt actual és la norma constitucional sobre els límits al dèficit fiscal i l'endeutament, derivada del Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança a la Unió Econòmica i Monetària. Es tracta d'un acord perquè no es produeixin externalitats negatives d'uns països sobre d'altres a causa dels excessos de deute i dèficit públic.

8.1.7. L'imperialisme de l'economia

A causa de la capacitat de l'enfocament de l'elecció pública per a analitzar temes que tradicionalment han correspost a altres disciplines de vegades es qualifica com a *imperialisme de l'economia*. De fet, la "invasió" de camps tradicionalment aliens a l'economia és possible per la utilització de l'instrumental metodològic de la ciència econòmica aplicat a aspectes del comportament humà, cosa que permet tant una anàlisi positiva com normativa.

Alguns exemples de l'anomenat *imperialisme de l'economia* que són útils des del punt de vista analític i des del punt de vista normatiu, els podem sintetitzar en la taula següent:

L'imperialisme de l'economia

Analisis public choice	**Aplicacions normatives**	**Autors**
Teoria econòmica de la democràcia (vot i comportament polític)	Regles electorals, finançament de partits	A. Downs, D. Black, G. Tullock, J. M. Buchanan, D. Wittman, G. Becker, D. A. Hibbs, A. Alesina
Teoria econòmica de la burocràcia	Límits i eficiència de la despesa pública	W. Niskanen, R. G. Holcombe

Analisis public choice	Aplicacions normatives	Autors
Cercadors de rendes (*rent-seeking*)	Monopoli, aranzels, regulació	G. Tullock, A. Krugger, R. Tollison, J. M. Buchanan
Família	Capital humà, educació, polítiques de natalitat, família	G. Becker, F. Cabrillo
Delictes, crim, corrupció	Prevenció, penes	G. Tullock, R. Posner
Terrorisme, nacionalisme ètnic, racisme	Prevenció	R. Congleton, J. Roback
Organitzacions internacionals, organitzacions de defensa	Disseny, eficiència, finançament	T. Sandler, B. Frey
Recursos naturals	Protecció, provisió	R. Congleton, E. Ostrom
Religió, cultures	Organització, empresa	R. Tollison, W. Shugart, D. Schmidtchen
Art	Producció, subsidis	B. Frey, W. Pommerehne

8.2. Decisions amb comportament endogen

8.2.1. Presa de decisions i regles de vot

Regla de la unanimitat

Wicksell (1896) va ser pioner a l'hora de relacionar les decisions sobre béns col·lectius i els seus costos amb la regla de la unanimitat, desenvolupada posteriorment per Buchanan i Tullock (1962). La regla de la unanimitat crea la garantia institucional per a prendre decisions polítiques que compleixen el criteri de Pareto. Així, la regla de la unanimitat és equivalent al teorema de l'òptim de Pareto en economia, considerat un criteri d'elecció social i que es compleix quan un membre o més de la societat milloren la seva situació sense empitjorar la dels altres. La regla de la unanimitat dóna el mateix resultat en la política que la competència perfecta al mercat, és a dir, el resultat òptim en el qual els agents maximitzen les seves utilitats mitjançant l'intercanvi.

Referències bibliogràfiques

K. Wicksell (1896). *A new principle of just taxation*. Jena: Finanztheoretische Untersuchungen. Reeditat a: R. A. Musgrave; A. Peacock (1967). *Classics in the theory of public finance*. Nova York: Martin's Press.

J. M. Buchanan; G. Tullock (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

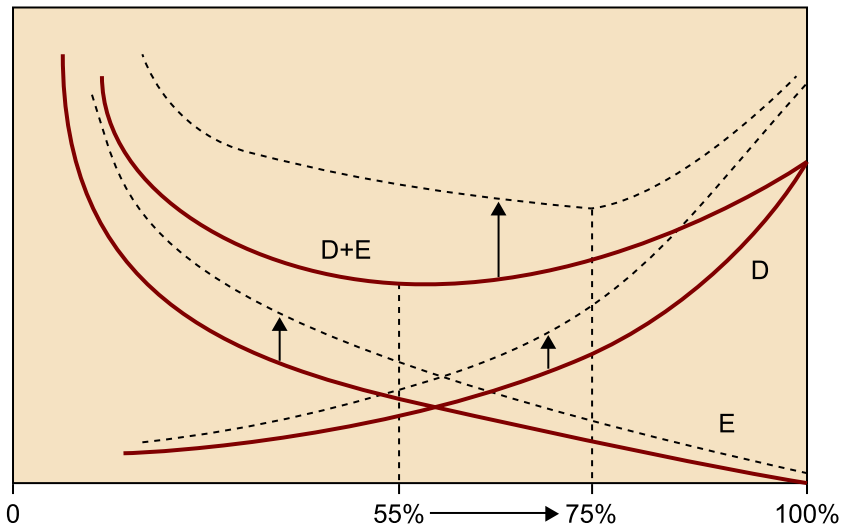
Expressat en termes econòmics, quan s'aconsegueix la unanimitat, cap votant (que per tant ha acceptat la decisió) no pot ser receptor dels costos externs de les decisions dels altres. Imaginem que s'aprova per unanimitat una regla que permeti fumar a tots els espais públics. En aquest cas, cap no fumador no pot al·legar perjudici de les accions dels fumadors; fins i tot en cas que rebi contaminació o molèsties pel fum dels cigarrets aliens, no en rep els costos externs, ja que en donar el seu vot favorable a aquesta acció, els costos externs ja es van internacionalitzar. El mateix succeeix en el cas contrari, en què s'aprovi per unanimitat una llei que no permeti fumar als espais públics, els fumadors no rebran els costos externs dels no fumadors. L'única diferència entre els efectes d'ambdues lleis alternatives aprovades per unanimitat és que amb la primera

Referència bibliogràfica

Per a una anàlisi formal del tema vegeu D. C. Mueller (2003, pàg. 67 i següents).

llei es produirà contaminació en àmbits públics i amb la segona no. Mitjançant el mecanisme a partir del qual s'han internalitzat els costos externs probablement s'haurà produït alguna redistribució de la renda.

Unanimitat, majoria simple i majoria qualificada (Buchanan-Tullock, *El cálculo del consenso*)



Regla de decisió: Buchanan-Tullock
E = costos externs D = costos de presa de decisions

En el gràfic de la regla de la unanimitat, la corba E indica els costos externs decreixents com a conseqüència d'aconseguir la unanimitat (100% dels vots). La corba D indica els costos creixents que comporta aconseguir la unanimitat (costos de convenciment, pagaments). La combinació D+E ens dóna com a resultat un punt mínim que indicaria una solució de regla de majoria simple.

Aquest exemple de la regla de la unanimitat és aplicable a les decisions del Banc Central Europeu (BCE). La regla de decisió ha estat adoptada en virtut del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea (actual Tractat de Lisboa) i aquest Tractat ha estat aprovat per la unanimitat dels estats membres per mitjà dels seus representants, els caps d'estat i de govern, i ratificat per referèndum en alguns estats membres. En conseqüència, qualsevol decisió de política monetària del Banc Central Europeu té conseqüències en les economies dels estats membres. Els efectes poden ser dispars tant en costos com en beneficis. Malgrat que hi pugui haver costos econòmics d'aquestes decisions, cap estat no pot al·legar que rep costos externs de les decisions preses per majoria simple en el Consell de Govern del BCE, ja que aquests costos externs hauran estat internalitzats per l'acord d'adopció del Tractat pres per unanimitat, acord que inclou la regla de decisió per majoria simple en el Consell de Govern del BCE. Encara que, com que es basa en el mecanisme de democràcia representativa, alguns ciutadans podrien rebre els costos externs d'aquesta decisió, fins i tot els de els països que han ratificat el Tractat per referèndum, però no per unanimitat.

La regla de la unanimitat ofereix un resultat òptim en el sentit de Pareto; no obstant això, la unanimitat és costosa i difícil d'aconseguir. Aquest fet és una de les principals crítiques a aquesta regla. Això no significa que aquesta regla no hagi de ser utilitzada per a determinades decisions i en realitat en l'àmbit de les relacions internacionals i els tractats és la norma habitual (Organització Mundial del Comerç, Consell Europeu, Nacions Unides en el Consell de Seguretat amb el mecanisme de vet). La dificultat d'aplicar la regla de la unanimitat significa que ens trobem en un intercanvi (*trade-off*) entre els costos externs derivats d'una solució contra la qual s'oposa un individu i els costos de temps utilitzats pel procés de presa de decisions.

Els costos en temps poden ser molt importants en algunes decisions de política monetària, en què el temps excessiu en la presa de decisions en un comitè pot ser descomptat negativament pels mercats financers. Minimitzar els costos és la raó per la qual les regles dels comitès que prenen decisions en política monetària són per majoria simple dels vots dels seus membres en lloc de la unanimitat. La qual cosa no significa que no es puguin prendre decisions per consens i que moltes vegades sigui així, ateses la composició i independència dels membres dels comitès que prenen decisions de política monetària.

No obstant això, les decisions preses per majoria, malgrat la disminució de costos de decisió, poden introduir efectes redistributius en el procés de presa de decisions col·lectives. Una de les conseqüències de la presa de decisions per majoria és l'aparició de majories cícliques. Black (1948) va demostrar que la regla de la majoria produeix un resultat d'equilibri quan les preferències dels votants són d'un sol pic (*single-peaked*), resultat que condueix al fet que el votant mitjà decideixi.

Referència bibliogràfica

D. Black (1948). "The decisions of a committee using a special majority". *Econometrica* (núm. 16, pàg. 245-61).

Amb una regla de la majoria, l'alternativa que es correspon amb la mitjana de la distribució guanya. És a dir, l'alternativa que el votant mitjà (aquell que té el 50% de la distribució dels votants a la dreta i el 50% dels votants a l'esquerra) té com la seva *política òptima* és decisiu per al resultat del procés de presa de decisions col·lectives. Aquest votant es diu votant mitjà.

La regla de la majoria

El problema que planteja la regla de la majoria en la presa de decisions en contraposició amb la regla de la unanimitat és per quina raó ha de ser la majoria òptima per a la major part de les decisions del comitè. Quan es requereix l'acord d'almenys la meitat dels membres d'un comitè, és possible que s'aprovi tant una qüestió com la seva oposada.

La possibilitat que la regla de la majoria generi cicles ja va ser descoberta per Condorcet (1785). Amb la Teoria de l'Elecció Pública va ser tractada per Duncan Black (1948). El problema de les majories cícliques es presenta quan la votació per parells d'opcions pot conduir a un cicle sense fi, ja que la regla de la majoria no és capaç de seleccionar un guanyador que no sigui de manera arbitrària.

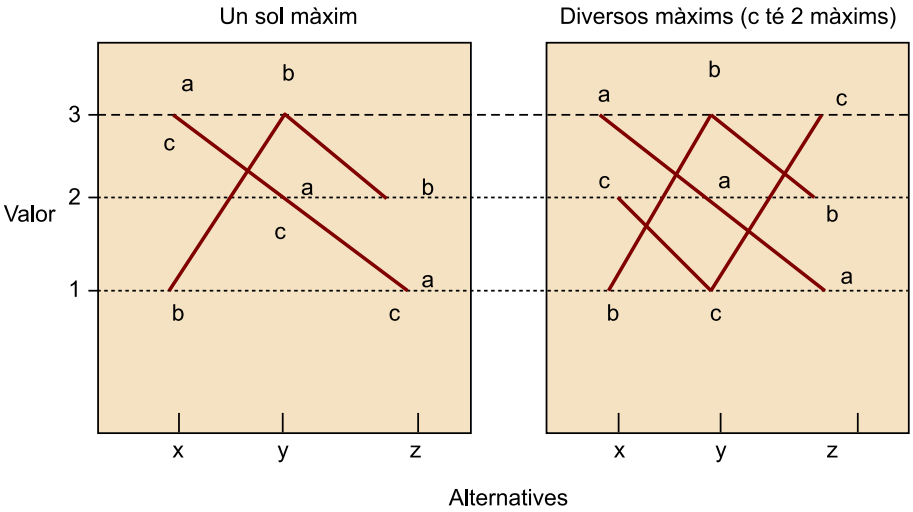
Referència bibliogràfica

D. Black (1948). "The decisions of a committee using a special majority". *Econometrica* (núm. 16, pàg. 245-61).

Si hi ha tres votants (a, b, c) amb preferències sobre tres temes (x, y, z) tal com apareixen en la taula:

	Un sol màxim	**Diversos màxims**
Individu a	x > y > z	x > y > z
Individu b	y > z > x	y > z > x
Individu c	x > y > z	z > x > y

Ordenació individual de les preferències



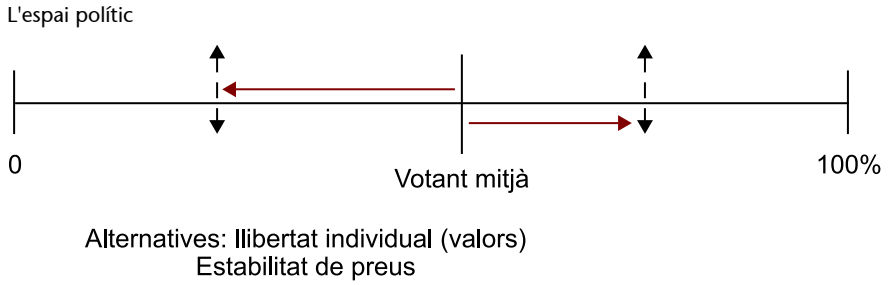
Quan les preferències dels individus només tenen un màxim, l'alternativa y és preferida a z (y > z), tot i que no hi ha unanimitat.

Quan hi ha diversos màxims en les preferències dels individus (x > y > z > x > y...) hi ha majories cícliques i inconsistència col·lectiva.

x derrota **y**; **y** derrota **z**; **z** derrota **x**: en aquest cas la preferència social és un cicle i no hi ha guanyador.

El teorema de Black determina que la regla de la majoria produeix un equilibri quan les preferències dels votants són d'un sol màxim (*single peak*). Si aquestes preferències es poden representar en una sola dimensió, aquest equilibri es troba en el pic de les preferències del votant mitjà. En aquest cas, la preferència del votant mitjà és la que decideix. Les preferències dels membres del comitè d'un banc central en relació amb el nivell d'inflació o el tipus d'interès que s'ha

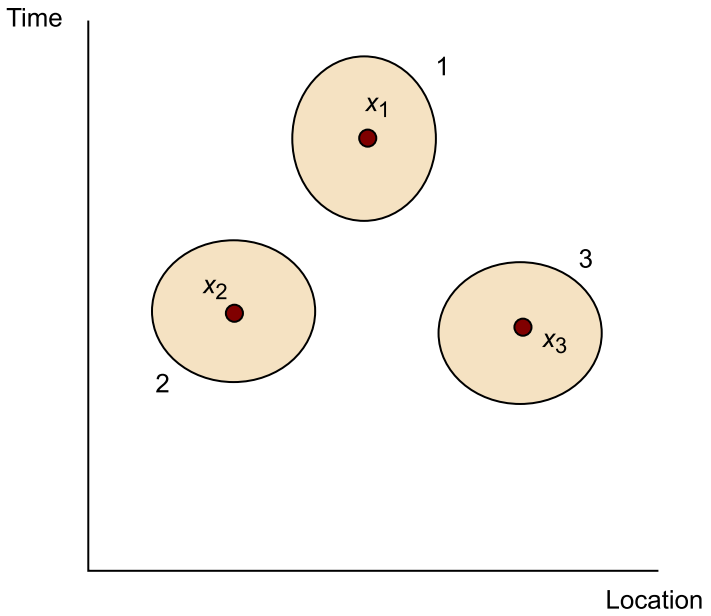
d'aplicar poden ser representades en una sola dimensió. Observeu que aquesta dimensió única es podria interpretar com una elecció típica d'un punt en la corba de Phillips que especifica una combinació entre inflació i desocupació.



La cultura política és significativa en una democràcia per a evitar la paradoxa del vot. La cultura política és el conjunt de normes, valors i finalitats en una societat. La cultura política serveix per a comprendre el funcionament de la regla de la majoria. Els ordenaments de preferències en un sol màxim signifiquen que hi ha un acord cultural sobre el criteri de presa de decisions, encara que les persones difereixin en la decisió presa.

Amb més d'una dimensió en les preferències, les majories són cícliques. Suposem que existeixen tres votants que han de decidir sobre dues qüestions (o dimensions): la localització d'un servei (*Location*, eix horitzontal en el gràfic) i el temps de prestació del servei (*Time*, eix vertical en el gràfic).:

Les eleccions més preferides corresponen al punt de màxima saturació, X_1, X_2, X_3. Els cercles representen les corbes d'indiferència concèntriques al voltant del punt preferit.



L'ordenació de preferències dels votants és:

Votant 1	Votant 2	Votant 3
X1	X2	X3
X2	X3	X1
X3	X1	X2

Com es pot comprovar a la taula, no hi ha guanyador. Condorcet i el teorema del votant mitjà fallen quan hi ha més d'una dimensió en l'elecció.

La manipulació de l'agenda és possible quan no hi ha un guanyador Condorcet. Qui estableix l'agenda pot manipular el resultat establint l'ordre de votació. Els votants podrien reaccionar enfront de la manipulació de l'agenda amb un **vot sofisticat**, que consisteix A votar per alternatives no preferides en un enfrontament per tal de permetre que l'alternativa que surti vencedora en un primer moment pugui ser derrotada posteriorment per l'alternativa realment preferida del votant. Per exemple, el **Votant 1** pot establir una agenda de vot que enfronta, primer, **X2** a **X3**; d'aquest enfrontament, en surt com a guanyadora (amb **vot sincer**) l'alternativa **X2**, la qual s'haurà d'enfrontar posteriorment a **X3**, amb el resultat que aquesta alternativa esdevé finalment guanyadora. Davant d'aquesta agenda, el **Votant 2** té l'incentiu de votar (sofisticadament) **X3** en el primer enfrontament (**X2 enfront de X3**) en contra de la seva primera preferència; d'aquesta manera guanya **X3** en aquest primer enfrontament i quan **X3** s'enfronti amb **X1**, en la segona votació, sortirà com a guanyadora **X3**, la seva segona preferència, i no **X1**, la seva alternativa menys preferida.

El "principi de la generalitat" (Buchanan-Congleton)

Buchanan i Congleton (1998) han desenvolupat el "principi de la generalitat" per explicar el principi de discriminació que s'aplica en política quan es passa de la regla de la unanimitat a la regla de la majoria. El principi d'"igualtat de llibertats davant la llei" en l'àmbit jurídic es pot conculcar quan la regla que s'aplica és la regla de la majoria en la política, ja que es pot formar una coalició majoritària que discrimini políticament la minoria, la qual haurà de fer front als costos derivats de la provisió de béns col·lectius. Amb la regla de la unanimitat, una coalició majoritària no pot imposar mai les seves polítiques, ja que aquestes són fruit del consens amb la coalició minoritària.

Segons James Buchanan i Roger Congleton, el principi de la generalitat en dret, "la igualtat davant la llei", permet una base per a l'extensió d'un principi comparable per a la política. No obstant això, per què en política es permet discriminar obertament entre persones i grups? L'explicació és que en la política es considera diferent de la llei perquè se li assigna un objectiu social.

Referència bibliogràfica

J. M. Buchanan; R. Congleton (1998). *Politics by principle not interest: towards non-discriminatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

En els fonaments de la teoria contractual per a la legitimació de la coerció política no hi ha ni hi pot haver un objectiu social primordial a part del que podria representar i reflectir valors que són compartits pels participants en última instància en el procés.

Per la mateixa raó aplicable a la llei, una política que fracassa a satisfer alguna variant de la norma de la generalitat-igualtat no pot ser considerada legítima. Una política discriminatòria no passa el test contractual: en equilibri i sota el vel de la ignorància/incertesa, les persones no podrien acordar mai establir institucions polítiques que prediguessin explícitament la discriminació en el seu funcionament. La política de la discriminació no seria compatible amb l'acord del criteri que determina imparcialitat o justícia.

La contribució central del càlcul del consens brinda una resposta. El criteri wicksellià pot ser desplaçat cap a l'etapa superior o el nivell d'elecció entre regles (constitucions). Aquesta etapa serveix per a dos propòsits analítics. Primer, elimina el requisit d'unanimitat per a l'acord dins del període d'eleccions polítiques, d'aquesta manera es redueix substancialment la motivació personal de negociar repartiments diferencials dels guanys distributius. Tal com va reconèixer Wicksell, qualsevol relaxació de la restricció de la unanimitat modifica radicalment l'entorn estratègic; un únic jugador o participant ja no ocupa una posició de vet amb relació als altres. Segon i relacionat amb el primer, l'aplicació de la regla de la unanimitat a l'àmbit constitucional de l'elecció entre regles actua per reduir el conflicte distributiu potencial mitjançant la introducció necessària de la incertesa que comporta l'impacte de regles alternatives sobre interessos identificats de persones i grups. Per necessitat, una elecció entre regles que són per a romandre estables al llarg del temps crea un vel de la incertesa que fa menys probable que sorgeixin motivacions distributives explícites.

Referència bibliogràfica

J. M. Buchanan; G. Tullock (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

En la unanimitat s'aconsegueix el lloc òptim en què cap individu no sofreix els costos externs de les decisions dels altres, ja que aquestes s'internalitzen amb l'acord. El vet impedeix la unanimitat.

Model simplificat de coalicions majoritàries

Una persona A és membre o representant d'una coalició majoritària potencial. La primera quantitat mesura el pagament ordinal per a un membre de A, el segon el pagament per a un no membre de la coalició majoritària B. La majoria té poder per a triar entre possibles estats socials, cadascun dels quals defineix els pagaments per a tots els membres de l'estat.

L'acció política es pot prendre de manera que produeixi resultats simètrics per a tots els membres. Els pagaments són positius en el quadrant I per a cada participant.

Sense conflicte

Membres A	**B**	
	I (1, 1)	II
	III	IV (0, 0)

Sense conflicte: si els pagaments en I i IV són tots els possibles, el resultat és que A permetrà el de I. La resposta és negativa si hi ha altres opcions disponibles que dominin els pagaments en I per a la coalició majoritària que inclou A, el qual imposa aquesta alternativa a la no acció de IV.

Avantatge diferencial

Coalició majoritària A	**B**	
	I (1, 1)	II (–1, 2)
	III (2, –1)	IV (0, 0)

Avantatge diferencial: si l'acció del quadrant III és una opció política, la coalició majoritària que inclou A imposarà aquesta alternativa a la no acció de l'*statu quo* (quadrant IV). L'elecció política que genera un pagament simètric (quadrant I) no serà mai el resultat de l'elecció majoritària.

Solament hi ha una opció elegible. El conjunt d'opcions que podria ser potencialment seleccionat sota les regles de la majoria no existeix independentment d'aquesta regla. Es pot comparar l'elecció utilitzant la regla de la unanimitat o de la majoria: amb la regla de la unanimitat es tria el pagament simètric del quadrant 1, i és l'única alternativa. Amb la regla de la majoria, domina el resultat de III per als membres de la majoria que inclou A.

Encara que tingui una semblança amb el dilema del presoner no és el mateix, ja que en el dilema hi ha una sola alternativa per triar independent de la regla en què es fa l'elecció. En el dilema del presoner, cada individu enfronta opcions separades i el resultat emergeix com a conseqüència de la interacció de les eleccions separades.

En el dilema del presoner, el jugador A tria entre files i el jugador B entre columnes. El resultat sorgeix del conjunt d'eleccions de la combinació files-columnes. El resultat com a tal no és triat explícitament. Per contra, en l'elecció política del model analitzat, els quadrants de la matriu (resultats) es poden triar, i la **regla de decisió determina** el conjunt rellevant d'aquestes alternatives.

En el dilema del presoner els individus que anticipen la jugada (si no són cínics) tendeixen a ser més cooperatius que els que mostra l'estratègia dominant del joc. Per contra, en l'elecció política el jugador que té l'autoritat és el menys cooperatiu.

Suma zero i suma negativa

Coalició majoritària A	**B**	
	I (0, 0)	II (–1, 1)
	III (1, –1)	IV (0, 0)

Suma zero si no hi ha càrregues excessives envers els perdedors, i suma negativa en cas contrari.

Dany mutu

Coalició majoritària A	**B**	
	I (–1, –1)	II (–2, 1)
	III (1, –2)	IV (0, 0)

Dany mutu en períodes successius si l'activitat es polititza i les persones experimenten pèrdues d'utilitat.

Cicles majoritaris

Coalició majoritària A	**B**		
		W_1	W_0
	W_1	I (1, 1)	**II (–1, 2)**
	W_0	**III (2, –1)**	IV (0, 0)

Es considera el dilema en termes d'aportacions de treball de cada membre. W en les files i columnes indica la quantitat de treball en setmanes per any que proporciona cada persona. A és un membre o representant d'una coalició que pot tenir el control sobre l'acció col·lectiva. La coalició B en podria alternativament tenir el control. Una coalició o l'altra és decisiva.

La coalició A tria III, mentre que la coalició B quan és decisiva tria II. Hi ha una rotació en l'elecció col·lectiva i no hi ha un estat social que es mantingui estable. La solució que s'imposa és la d'*off-diagonal* en lloc de la diagonal.

En la diagonal nord-oest-sud-est hi ha simetria: cada part aporta el mateix treball. Es respecta el "principi de la generalitat".

Quan sorgeix la solució *off-diagonal* mitjançant la regla de la majoria, es viola el "principi de la generalitat", ja que no tots són iguals o no són tractats igual perquè hi ha una coalició que aporta quantitats de treball diferents de l'altra.

Constitucionalisme emprenedor

Suposem que un emprenedor (no un polític de coalició) sap que, sota les regles existents, la majoria pot explotar la minoria imposant un tractament diferenciat. Suposem que un canvi imposa la *regla de la generalitat* i que un canvi requereix la conformitat de la minoria.

Si la majoria té l'expectativa de romandre en una posició d'autoritat, cap canvi en les regles constitucionals no pot semblar beneficiós.

Suposem que l'emprenedor que actua per a la majoria reconeix que la rotació electoral, sota les regles electorals que són constitucionals, ha de garantir l'elevació de les majories a un estatus majoritari en períodes següents, amb la discriminació a la majoria actual. Per tant, els guanys del període actual sorgeixen de la discriminació de les minories.

En aquesta situació, pot ser racional per als membres de la coalició majoritària actual donar suport al canvi constitucional que incorpora el principi de la generalitat.

A	**B**		
	>	c	d
	c	I (2, 2)	**II (–1, 3)**
	d	**III (3, –1)**	IV (0, 0)

Si s'espera una seqüència (3, –1, 3, –1, 3, –1, ...), la coalició A pot preferir que s'implementi la restricció de la generalitat, perquè així s'assegura la seqüència (2, 2, 2, 2, ...).

Si no s'aconsegueix una solució constitucional que se situï en la diagonal, els resultats *off-diagonal* poden comportar una insatisfacció de la ciutadania envers els seus representants que suporten una part important dels costos que imposen les coalicions majoritàries que roden en el poder. Si la participació electoral és molt baixa, la coalició majoritària pot representar "legítimament" una minoria dels votants i la coalició minoritària no representa la majoria. En aquesta situació es pot ser molt prop de la solució autocràtica, en la qual una minoria s'autoatorga el poder de representació d'una majoria.

Autocràcia

Normalment l'elecció pública i la política econòmica constitucional s'han concentrat en les teories de la democràcia i de la burocràcia. Tullock (1987) es concentra en la forma de govern dominant que qualifica d'*autocràcia*. En aquest llibre estudia el funcionament intern d'un govern dictatorial (no en canvi les polítiques que adopta). Utilitzant el concepte de l'*Homo œconomicus*, Tullock es concentra en els problemes que implica arribar a ser un dictador, assegurar

Referència bibliogràfica

G. Tullock (1987). *Autocracy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

el control, impedir els cops d'estat i revolucions, buscar solucions a la successió i construir i assegurar la riquesa personal. El capítol final del llibre tracta dels límits entre autocràcia i democràcia que han d'implicar aquells que s'haurien de desplaçar entre ambdues formes de govern. Una autocràcia és la forma de govern jeràrquica, amb estructura autoritària i una sola persona en el cim.

En un altre article, Tullock presenta una visió no optimista de la caiguda de les autocràcies i apunta que "«el despotisme és en essència l'estat d'equilibri de la societat humana".

Referència bibliogràfica

C. K. Rowley (1991). "Gordon Tullock: entrepreneur of public choice". *Public Choice* (vol. 3, núm. 71, pàg. 149-170).

La major part d'explicacions sobre el creixement de les corporacions i els buròcrates públics són les d'aconseguir recompenses no monetàries associades a la "construcció d'un imperi". No obstant això, algunes grans corporacions (Nissan, Shell, Ministeri de Defensa dels Estats Units) han estat superades en termes relatius pels imperis que van crear Alexandre el Gran o Napoleó. L'objectiu bàsic d'aquests autòcrates devia ser maximitzar la grandària de l'estat i segurament molt més.

Tullock descriu els objectius dels autòcrates o monarques:

> "Primer aconseguir el poder; mantenir-s'hi, i gaudir-ne mentre es té."

Encara que creant un imperi s'hauria de fracassar en el tercer objectiu, la majoria dels autòcrates semblen satisfer-lo en perseguir la seguretat de la tinença i un nivell de vida elevat mentre són al govern.

D'aquesta manera, segons Tullock, les autocràcies comparteixen algunes característiques amb els sistemes electorals. Guanyar el govern i mantenir-s'hi són els objectius bàsics dels autòcrates, i també són els dels governs democràtics.

El problema podria ser: com satisfan les preferències dels ciutadans les autocràcies. Tullock observa que molts ciutadans semblen estar d'acord amb el govern de l'autocràcia, fins i tot quan podrien preferir un sistema democràtic. Aquí apareix el problema del *free-rider*: cap ciutadà no té per si mateix un impacte significatiu en l'estructura del govern i pocs intenten canviar-ho. Tant els governs democràtics com els autocràtics subsisteixen més potser per la passivitat dels ciutadans que per la seva superioritat. Els canvis més freqüents d'una forma a una altra són provocats per un poder exterior, que imposa el canvi en l'estructura governamental.

La impossibilitat de passar d'una autocràcia a una democràcia rau en el fet que, individualment, cada persona pot voler una democràcia i un mecanisme de vot com a mecanisme d'agregació de preferències, no obstant això els costos individuals d'intentar canviar l'autocràcia són molt elevats (repressió política i costos econòmics) comparats amb els beneficis individuals molt petits i col·lectivament difusos. Amb aquesta estructura de costos i beneficis serà molt

difícil aconseguir una coalició majoritària que pugui vèncer la coalició minoritària. Alguns moviments com el del 15-M podrien ser analitzats en termes dels costos i beneficis individuals d'aconseguir un èxit en l'acció.

Seguint l'anàlisi del *principi de la generalitat* una autocràcia seria una solució comparable a la que en una democràcia una coalició majoritària imposa la seva autoritat, amb una diferència important: en una autocràcia no hi ha possibilitats de rotació ja que no hi haurà mai eleccions que ho possibilitin. Els resultats de la coalició majoritària anterior, ara els obtenen una minoria autocràtica, que explota una majoria o fins i tot una minoria (que satisfà les preferències d'una majoria), explotant una minoria, que podria coincidir amb una minoria electoral.

En la dècada de 1990 es va desenvolupar un debat intens sobre la relació entre creixement econòmic i democràcia (Barro, 1994) i també extensible a les llibertats econòmiques. Per a un resum de la bibliografia sobre aquest tema vegeu Jacob de Haan (1995, 1996, 1998). En els inicis del nou mil·lenni el debat s'ha concentrat en si són necessàries o no les reformes estructurals i institucionals per a garantir el creixement econòmic.

Referències bibliogràfiques

R. J. Barro (1994). "Democracy and Growth". *NBER Working Paper* (núm. 4909).

J. de Haan; C. L. J. Sierman (1995). "A sensitivity analysis of the impact of democracy on economic growth". *Empirical Economics* (núm. 20, pàg. 197-215).

J. de Haan; C. L. J. Sierman (1996). "New evidence on the relationship between democracy and economic growth", *Public Choice* (núm. 86, pàg. 175-198).

J. de Haan; C. L. J. Sierman (1998). "Further evidence on the relationship between economic freedom and economic growth", *Public Choice* (núm. 95, pàg. 363-380).

8.2.2. Cicle econòmic polititzat

Els models d'interdependència politicoeconòmica van ser iniciats per Nordhaus (1975) encara que la noció de *cicle econòmic polititzat* és més antiga i es troba en l'obra de Kalecki. L'anàlisi dels cicles de vegades es denomina *polimètric*, ja que són models quantitatius que combinen l'anàlisi política amb la dels resultats de la política econòmica del govern. Frey (1979) presenta un bon resum de la interdependència politicoeconòmica.

Referències bibliogràfiques

W. D. Nordhaus (1975). "The political business cycle". *Review of Economic Studies* (vol. 42).

B. S. Frey (1979). "Economic policy by constitutional contract". *KYKLOS* (fasc. 1 i 2, pàg. 307-319). Versió castellana en *Revista Española de Economía* (1980, gener-març).

L'anàlisi dels "cicles econòmics polititzats" (*political business cycle*) consisteix a relacionar les eleccions polítiques amb les fluctuacions cícliques d'algunes variables macroeconòmiques, com ara inflació i atur. No obstant això, Wagner

(1977) es mostra escèptic amb relació a aquest tipus de manipulació macroeconòmica del cicle electoral i creu que els polítics utilitzen més la manipulació microeconòmica.

Referència bibliogràfica

R. E. Wagner (1977). "Economic manipulation for political profit: macroeconomic consequences and constitutional implications". *KYKLOS* (vol. 3). Versió castellana en A. Casahuga i J. Bacaria.

En els últims anys l'anàlisi s'ha sofisticat introduint aspectes com les fluctuacions preelectorals i postelectorals en inflació i instruments de política, i també els efectes partidistes.

Cicles oportunistes

1) Cicles oportunistes irracionals

El model oportunista més conegut és el de Nordhaus (1975), encara que també ha estat desenvolupat per MacRae (1977). Consisteix en una relació de Phillips en la qual el polític sorprèn l'electorat abans de les eleccions amb una expansió per a disminuir l'atur. Se suposa que els votants tenen preferències per la inflació o l'ocupació i les expectatives dels votants estan formades de manera miop. Se suposa que els votants són racionals en les seves preferències però ignorants sobre els *trade-off* macroeconòmics i per tant ignoren que els polítics intenten maximitzar els seus objectius.

Referències bibliogràfiques

W. D. Nordhaus (1975). "The political business cycle". *Review of Economic Studies* (vol. 42).

C. D. MacRae (1977). "A political model of the business cycle". *Journal of Political Economy* (vol. 85, núm. 2).

El supòsit dels cicles oportunistes irracionals és que les preferències es basen en els resultats econòmics esperats (els votants són *forward looking*) de manera que si l'actuació governamental és millor que l'"esperada" hi voten a favor i si succeeix el contrari hi voten en contra. Se suposa, a més, que la formació de l'actuació "esperada" es duu a terme per un mecanisme d'expectatives adaptatives, és a dir, no racionals, que els votants són miops o de poca memòria. Els votants no recorden les polítiques econòmiques dutes a terme uns anys enrere ni els seus efectes.

El govern actua com un maximitzador del nombre de vots i la probabilitat de ser reelegit dependrà que trobi els nivells òptims d'inflació i ocupació per a ser reelegit, que no coincideixen amb l'òptim macroeconòmic o regla d'or de la política, que és aquell punt intermedi entre la tangència de les corbes de Phillips a curt i a llarg termini i la funció agregada dels votants.

2) Cicles oportunistes racionals

Els primers models dels cicles s'estaven desenvolupant simultàniament amb la teoria de les expectatives racionals i no van tenir en compte que els efectes sobre l'economia real (producció i ocupació) només podien provenir de les polítiques sorpresa no anticipades (inflació i demanda agregada). Els models posteriors ja incorporen la racionalitat dels agents econòmics i la dels votants, cosa que implica que no poden estar sistemàticament enganyats en equilibri. El cicle econòmic polititzat racional, de Rogoff i Sibert (1988) i Persson i Tabellini (1990), es basa en asimetries d'informació temporal sobre la capacitat dels *policy makers*, els votants *forward looking* i les expectatives racionals en lloc d'adaptatives. La incertesa és la que permet l'existència de cicles. Si els agents estiguessin ben informats no hi hauria d'haver cicles o bé serien més curts i regulars.

Referències bibliogràfiques

K. Rogoff; A. Sibert (1988). "Elections and macroeconomic policy cycles". *Review of Economic Studies* (núm. 55, pàg. 1-16).

T. Persson; G. Tabellini (1990). *Macroeconomic policy, credibility and politics*. Chur: Harwood Academic Publisher.

Cicles partidistes

1) Cicles partidistes irracionals

Hibbs (1977) va ser qui va introduir aquest tipus de models en què es concentra en les diferències partidistes o ideològiques. Els polítics se suposa que no són oportunistes, és a dir, canvien la política depenent de l'obtenció de vots, sinó que tenen una base partidista o ideològica. Els votants, al seu torn, també tenen una posició ideològica i voten consegüentment. Els partits polítics tenen com a objectiu guanyar les eleccions amb la finalitat de dur a terme les seves polítiques per afavorir el seu electorat.

Referències bibliogràfiques

D. Hibbs (1977). "Political parties and macroeconomic policy". *American Political Science Review* (núm. 7, pàg. 1467-1487).

Pel costat dels votants, se suposa que els partidaris es divideixen per les seves ponderacions respectives a variables com la inflació i la desocupació i que, per tant, els seus pendents en les corbes d'indiferència en l'espai de la corba de Phillips són diferents. Se suposa, per tant, que els votants sensibles a la taxa d'inflació voten els partits conservadors, mentre que els sensibles a la desocupació voten els partits d'esquerra. Amb una distribució normal d'ambdós grups, hi ha un grup de votants indiferents que determinen el guanyador.

Hi pot haver, per tant, un cert oportunisme en el partidisme. El govern sempre té un motiu per a deixar la seva proposta original després de guanyar les eleccions. Si els votants coneixen aquest desplaçament, les polítiques moderades són menys creïbles. No obstant això, Frey i Schneider (1978b) van fer compatible la teoria partidista amb l'oportunista. La idea del seu treball és que el partit al govern persegueix les seves preferències ideològiques mentre obté resultats favorables en les enquestes. En el moment en què la seva popularitat es deteriora i davant les eleccions imminents, dominen més els objectius electorals.

Referència bibliogràfica

B. S. Frey; F. Schneider (1978b). "A model of politico-economic behaviour in the model of the United Kingdom". *Economic Journal* (núm. 88).

Schultz (1995) va reprendre la idea de Frey i Schneider i la va presentar com la "hipòtesi Frey-Schneider-Schultz", i va apuntar que hi ha una relació negativa entre les possibilitats de reelecció (popularitat) i el grau pel qual el govern s'ocupa de les manipulacions preelectorals de l'economia. Amb una popularitat alta, els governs assumeixen una actitud "ideològica" i, amb una popularitat baixa, actuen de manera "oportunista".

Referència bibliogràfica

K. A. Schultz (1995). "The politics of the political business cycle". *British Journal of Political Science* (núm. 25).

2) Cicles partidistes racionals

Partint de la teoria original de Hibbs, Alesina (entre d'altres) ha desenvolupat la teoria partidista racional del cicle econòmic polititzat. La idea bàsica dels cicles racionals partidistes és que el lent ajust salarial i els canvis en la taxa d'inflació associats amb canvis de govern produiran desviacions temporals de l'activitat econòmica real respecte a la taxa natural, la qual cosa provocarà efectes inflacionistes partidistes permanents i efectes de producció temporal. Així, doncs, amb un govern conservador, el producte se situarà per sota de la "taxa natural", i en canvi si el govern és d'esquerra succeeix el contrari.

El que és atractiu dels cicles partidistes racionals és que cronològicament van ser els primers a introduir expectatives racionals en els cicles polítics. Alesina i Roubini (1992) analitzen els cicles polítics per a divuit països de l'OCDE i arriben a les conclusions següents:

- La hipòtesi de Nordhaus sobre creixement i desocupació és generalment rebutjada en les anàlisis empíriques.

- La inflació tendeix a incrementar-se immediatament després de les eleccions com a resultat de les polítiques fiscals i monetàries expansives preelectorals.

- Hi ha proves de diferències partidistes temporals en la producció i la desocupació i diferències partidistes de llarg termini en la taxa d'inflació, més als països on hi ha dos partits dominants (conservadors i esquerra).

- Pràcticament no hi ha diferències partidistes permanents en producció i desocupació.

Referència bibliogràfica

A. Alesina; N. Roubini (1992). "Political cycles in OCDE economies". *Review of Economic Studies* (núm. 59, pàg. 663-688).

8.3. Mida i límits del govern

8.3.1. Com es pot evitar la captura de rendes?

Des d'un punt de vista pràctic, la millor manera i la més simple d'evitar els problemes de captura de rendes és no crear les institucions que generen rendes, és a dir, les regulacions i agències reguladores que condueixen a la captura de rendes. Algunes organitzacions internacionals es podrien considerar desincentivadores de la captura de rendes.

Rodney Smith aplica els cànons de *public choice* (l'individualisme metodològic, els incentius importen, la captura de rendes, les regles de decisió importen i el control de l'agenda) en els acords internacionals.

Referència bibliogràfica

R. Vaubel (1991). "A public choice view of international organizations". A: R. Vaubel (ed.). *The political economy or international organizations* (pàg. 46 i següents). Westviewpress.

La captura de rendes en aquest context significa que les persones i les organitzacions gasten recursos per influir en l'elecció de les regles i afectar-ne la situació amb un conjunt de regles determinat. Inverteixen en diligències per influir en la presa de decisions formals i en advocats per desafiar l'administració de les regles.

No obstant això, amb governs que es coordinen a escala internacional, o que col·ludeixen enfront dels grups de pressió, seríem a prop del cas proposat per Hillman i Katz d'aversió al risc. Els grups de pressió trobarien poc profitós invertir en activitats de captura de rendes, ja que uns pocs jugadors (els governs) manipulen el joc i disminueixen les possibilitats de guany. En aquest cas, les organitzacions de coordinació internacionals podrien ajudar a disminuir el malbaratament social dels capturadors de renda.

8.3.2. Grups de pressió i proteccionisme

D'acord amb T. D. Willet (1995):

> "La política comercial, especialment el cas de protecció d'indústries individuals, és un exemple perfecte de beneficis fortament concentrats i costos de protecció molt difusos, i en conseqüència és una font substancial d'incentius per als grups de pressió."

En referir-nos a les diligències o al *lobby* dels grups de pressió, s'ha de recordar l'aportació de Mancur Olson en la lògica de l'acció col·lectiva (1965), que explica per què els grups de pressió més forts són els grups que defensen els seus ingressos o rendes (per exemple, indústries, sindicats) i els més febles, els que defensen les despeses (com els consumidors). Encara que potencialment aquests últims són més potents en nombre d'adherents potencialment interessats. Això és així, perquè el cost individual de l'activitat de *lobby* és inferior a l'ingrés esperat en el primer cas, i és superior en el segon cas.

Quan ens referim a la coordinació o cooperació internacional en polítiques comercials, tant en l'àmbit multilateral com bilateral, la pregunta que ens inquieta és la de Bruno Frey (1984): per què donada la situació no tenim més proteccionisme? Per això Willet explica que el debat en el camp del comerç internacional està entre establir quotes, contingents o restriccions voluntàries i establir aranzels. No podem arribar a una conclusió de per què no tenim més proteccionisme. Efectivament, l'eficiència en els aranzels és més gran que l'alternativa de les restriccions quantitatives, és a dir, menys costosa. No obstant això, mentre que les quotes generen costos econòmics més alts que els seus aranzels equivalents, també tendeixen a generar unes rendes més elevades per als interessos protegits (dels quals tenen la quota assignada), de manera que no és clar que els costos de les quotes per unitat monetària de renda transferida siguin sempre superiors als seus aranzels equivalents en termes de renda dissipada o malbaratament. De la mateixa manera que és correcte argumentar que les restriccions voluntàries quantitatives a l'exportació tendeixen a transferir rendes als exportadors, tampoc no vol dir que és necessàriament ineficient, ja que pot operar com un mecanisme de compensació internacional implícit, per reduir la probabilitat de guerres comercials. La qual cosa no significa que no tinguin costos de benestar mesurats pel triangle de Harberger o malbaratament mesurat pel rectangle.

Així, podem relacionar els aspectes relatius a les polítiques comercials i a la coordinació internacional en aquestes polítiques. Igual que en altres capítols de la coordinació, podem establir que un argument a favor de la coordinació de la política comercial és evitar o disminuir el risc de guerres comercials, amb grans costos per al conjunt de la societat. Des d'aquest punt de vista, l'Organització Mundial de Comerç (OMC) i el seu predecessor, el GATT, tenen un gran paper ja que influeixen en les formes proteccionistes adoptades de manera coordinada, enteses com un conjunt de regles que ordenen el joc del comerç exterior. Joc en el qual, sens dubte, intervenen un gran nombre d'actors i agents amb interessos contraposats en un mateix estat. El conflicte entre partidaris del proteccionisme i del lliurecanvisme solament el poden resoldre els estats amb coordinació i cooperació amb altres estats.

8.3.3. Teoria econòmica de la burocràcia

Teoria sobre el desenvolupament de la despesa pública: de la "llei" de Wagner a la teoria de la democràcia i la burocràcia

El 1883 A. Wagner va destacar la tendència creixent de les despeses públiques amb relació al PIB (se suposa que en termes relatius). No obstant això, la llei de Wagner, és una llei com alguns la denominen?

Una de les qüestions que cal preguntar-se és si la "llei" de Wagner té un caràcter tecnològic (és a dir, inevitable i independent del marc social) o un caràcter social (solament determinada pel marc social). Si la llei de Wagner fos evitable es podria anar cap a un sector públic menys creixent?

Si bé l'augment de les despeses públiques amb relació al PNB ha crescut molt des del segle XIX, això se sol explicar com a conseqüència de les despeses de defensa i també de la necessitat d'un volum d'inversions important en determinats projectes (ferrocarrils) que no podien ser abordats per iniciativa privada. De vegades, l'explicació és una barreja de les dues, militar més inversió pública per raons estratègiques. Tanmateix, això pot explicar el salt en el creixement encara que no la tendència.

Peacock i Wiseman el 1961 van criticar la generalitat de la llei de Wagner i van introduir la seva hipòtesi d'efecte de desplaçament (*displacement effect*).

Referència bibliogràfica

C. K. Rowley; R. D. Tollison (1994, febrer). "Peacock and Wiseman on the growth of public expenditure". *Public Choice* (vol. 78, núm. 2, pàg. 125).

El model de William Baumol de la malaltia de costos (*Baumol's disease*) proposa una naturalesa tecnològica de la llei de Wagner. La base del model és que els governs proporcionen bàsicament serveis en lloc de béns als ciutadans. Com que la producció de serveis té increments de la productivitat inferiors que la producció de béns, aquesta és la causa de l'augment de la despesa pública.

A llarg termini, el sector serveis seria més treball-intensiu que el sector industrial.

L'increment dels costos del sector públic s'explicaria per causes tecnològiques i no per causes institucionals (ineficiència). Encara que el sector públic fos poc eficient això no explicaria l'augment dels costos.

Però el model de Baumol no és suficient per a explicar per què els ciutadans demanen més serveis malgrat l'augment de costos. Això cal explicar-ho o complementar-ho amb teories que expliquin el caràcter social del procés polític, com ara la teoria de la democràcia i la de la burocràcia de l'enfocament de l'elecció pública.

El model de Baumol-Oates

La malaltia de costos dels serveis personals l'analitza A. Peacock.

Referència bibliogràfica

A. Peacock (1979). *The economic analysis of government and related themes* (pàg. 110). A: Martin Robertson (ed.).

G_{ot} és l'*ouput* del govern produït amb un nivell constant de productivitat del treball (L_{gt}), en què $\underline{t}$ és el temps.

L_{pt} és la productivitat del sector privat que creix de manera exponencial (en què r = taxa de creixement), i produeix també un creixement exponencial en l'*output* del sector privat, P_{ot}.

Llavors:

$$G_{ot} = aL_{gt} \qquad 2.1$$

$$P_{ot} = bL_{pt} \ (1+r)^t \qquad 2.2$$

D'aquí s'obté la relació entre l'*output* del govern i l'*output* total (N_{ot}) representat per la fórmula derivada de 2.2:

$$G_{ot}/N_{ot} = aL_{gt} \ / aL_{gt} + bL_{pt}(1+r)^t \qquad 2.3$$

quan $N_{ot} = G_{ot} + P_{ot}$

Suposem que la despesa del govern en béns i serveis (G_{gt}) és igual als costos del treball per a produir l'*output* del govern i que la taxa de salari (w) és la mateixa per al sector privat que públic.

La despesa privada en béns i serveis (P_{gt}) és igual als costos del treball per a produir l'*output*.

Llavors:2.4

$$\mathrm{G}_{gt} = wL_{gt} \qquad 2.4$$

$$P_{gt} = wL_{pt} \qquad 2.5$$

La relació entre la despesa del govern i el total (N_{gt}) és, si $N_{gt} = G_{gt} + P_{gt}$:

$$G_{gt}/N_{gt} = w \ L_{gt}/w\left(L_{gt} + L_{pt}\right) = L_{gt}/L_{gt} + L_{pt} \qquad 2.6$$

Si se suposa per simplificar que l'oferta de treball és constant i $L = L_{gt} + L_{pt}$.

De 2.3 es deriva que, com que *t* tendeix a infinit, llavors amb una oferta constant de treball l'única manera que la relació entre l'*output* del govern (G_{ot}) i l'*output* total (N_{ot}), $G_{ot}/N_{ot} = constant$ és transferint treball del sector privat al sector públic.

No obstant això, el procés, atesos els supòsits del model, com el treball, es transfereix a usos menys productius; llavors amb una taxa de salari constant (w), la relació entre la despesa del govern i la despesa total, G_{gt}/N_{gt}, ha d'augmentar, fins i tot si el govern no produeix directament però té el compromís de finançar serveis personals.

Aquesta proporció és clara en 2.6 amb t tendint a infinit; llavors L_{gt} augmenta mentre que $L_{gt}+L_{pt}$ és constant.

En altres paraules, si els béns i serveis del govern en termes reals es mantenen com una proporció fixa dels béns i serveis totals en termes reals, la despesa del govern amb una proporció de la despesa total ha d'augmentar al llarg del temps.

Aquest augment dels serveis públics serà finançat amb impostos.

Peacock també es pregunta si és veritat que el benestar públic i els serveis de medi ambient són **treball-intensius**. Per exemple, gran part del treball de serveis de revisió mèdica (medicina preventiva) pot ser fet mitjançant ordinador amb una reducció substancial dels costos de producció del servei.

Nota

Observeu que, a causa dels supòsits, el model de Baumol no canvia si considerem el sector privat dividit en productor de béns i de serveis; en aquest cas el finançament és mitjançant els preus. Encara que aparentment tot seria igual, la intervenció burocràtica i l'endogenització del seu comportament podrien generar resultats diferents, ja que el model de Baumol no té en compte l'eficiència del productor.

La moderna teoria econòmica de la burocràcia (William Niskanen)

La moderna teoria econòmica de la burocràcia, desenvolupada inicialment per William Niskanen, ofereix una explicació de l'augment de la despesa pel costat de l'oferta. El nucli bàsic de l'oferta es produeix en l'"agència" i el buròcrata es troba entre el polític representant i la despesa pública, i ocupa una posició monopolista quant a informació.

Referència bibliogràfica

W. A. Niskanen (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton.

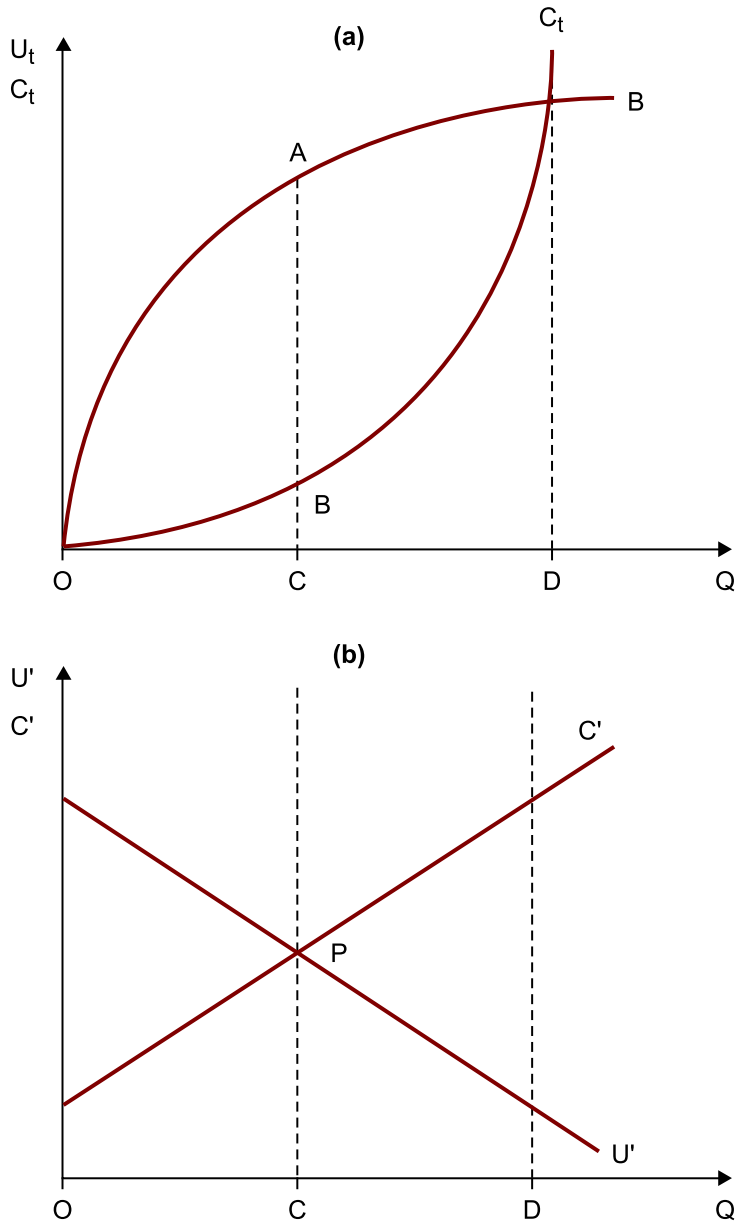
El comportament i els incentius del buròcrata estan en la maximització del pressupost amb la finalitat d'augmentar el poder, el prestigi i la influència entre altres arguments de la seva funció d'utilitat.

Relació costos i beneficis marginals en la situació competitiva, monopolista i burocràtica:

- Producció eficient competitiva: Xc $(C' = B')$
  On C' són els costos marginals i B', els beneficis marginals.

- Producció monopoli: Xm $(I' = C')$
  On I' són els ingressos marginals.

- Producció unitat burocràtica o agència: Xa $(\mathrm{Ct} = \mathrm{Bt})$ o $(\mathrm{Cme} = \mathrm{Bme})$, en què Xc, C' > B' es dóna ineficiència per excés però al mínim Cme possible es manté l'eficiència tècnica.
  On Ct són els costos totals; Bt, els beneficis totals; Cme, els costos mitjans, i Bme, els beneficis mitjans.

- El funcionari tindrà un comportament monopolista envers el polític o el representant polític, en particular si el polític té desconeixement sobre la tecnologia (o la corba de costos marginals) o el polític maximitza una

funció d'utilitat en què no hi ha un argument de rendició de comptes amb els seus votants.