

C.E.M.A.

Virrey del Pino 3210

1426 Capital Federal

Te. 552-3291/9313/7771

\* ISBN N° 987-99363-02

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11723

Copyright -Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina  
(C.E.M.A.)

EL PROCESO DE GOBERNAR

Edgardo Enrique Zablotsky

Marzo 1993

N° 89

# EL PROCESO DE GOBERNAR

Edgardo Enrique Zablotzky

Febrero 1993

## I. INTRODUCCION

Supongamos que la administración municipal de una determinada ciudad se caracteriza por su alto nivel de corrupción y que deseamos investigar este fenómeno. Tenemos a nuestra disposición diversas alternativas, una opción naive consiste en postular la hipótesis que la corrupción existe porque funcionarios corruptos ocupan cargos públicos; designemos en dichos cargos a hombres y mujeres honestos y la corrupción habrá de desaparecer.

Este tipo de argumento, a pesar de ser utilizado con mucha frecuencia, no nos ayudará a profundizar nuestro conocimiento sobre el tema. Existen demasiadas preguntas que no pueden ser respondidas en estos términos. ¿Qué formas toma la corrupción? ¿Hasta qué nivel es llevada a cabo? ¿Por qué aparece en una ciudad y no en otra? Si pretendemos explicar la corrupción en términos de características innatas de los hombres y mujeres que ocupan cargos públicos nos encontraremos respondiendo a una pregunta con otra; y por lo tanto, no habremos de clarificar en absoluto el fenómeno que nos ocupa.

Un estrategia mas fructífera consiste en olvidar las condiciones morales de los funcionarios y analizar los actos que los mismos llevan a cabo. Con ese fin debemos averiguar a que círculos de la población dichos actos han beneficiado en cada caso;

debemos también investigar que círculos han sido perjudicados, que tan extenso ha sido este perjuicio y como han reaccionado contra el mismo. Cuando todo esto haya sido realizado nos habremos de dar cuenta que hemos aprendido mucho mas sobre el fenómeno bajo estudio que atribuyendo simplemente la corrupción a la existencia de funcionarios innatamente corruptos.

Este ejemplo, aunque trivial, ilustra claramente el llamado *enfoque de grupos de interés* a la política pública; el cual se remonta a los comienzos de este siglo cuando *El Proceso de Gobernar*, libro seminal escrito por Arthur Bentley, fue originalmente publicado.

Arthur Fischer Bentley nació en Freeport, Illinois, el 16 de Octubre de 1870. A los 20 años de edad ingresó en la Universidad John Hopkins, donde estudió economía y sociología. Luego de recibir su doctorado sirvió un año (1895-1896) como profesor de sociología en la Universidad de Chicago, abandonado su carrera docente en 1896 y dedicándose al periodismo durante los siguientes 15 años. Fue durante este período que escribió *El Proceso de Gobernar* (1908), influenciado por la corrupción reinante en el Consejo Deliberante de la Ciudad de Chicago, donde cualquier discernible intelectualismo era tan solo pálida sombra del accionar de grupos de interés en conflicto.

En *El Proceso de Gobernar* Bentley ataca la hipótesis que los instintos, sentimientos innatos, facultades intelectuales, y aún las ideas e ideales, son los causantes del comportamiento de los

funcionarios públicos con extraordinario vigor y efectividad.<sup>1</sup>

Bentley define *gobernar* como un *proceso*, en el cual *grupos de interés* son los protagonistas.

Bajo su marco conceptual un *grupo de interés* es una cierta porción de la sociedad caracterizada por tener un interés en común; definición que no impide a ningún miembro de un grupo a tomar parte en muchos otros. Cualquier persona no tiene uno sino múltiples intereses, cuanto mas compleja es su cultura mayor es el número de intereses que poseé; en estos términos un grupo y la actividad que

---

<sup>1</sup>"A man is kind, or violent, or careless, or smooth, or stupid, or dishonest, or tricky, or insincere, or clever, or trustworthy; or, more generally, good or bad, wise or foolish. These are his qualities. They designate him. They are put forth not merely as habits of action, labeled by us, but as his very personality. All this is the current life of one man, judging the others around him. Out of material of this kind we have built up many theories of the causes of man's activities in society... We find that if we are going to use this soul-stuff to explain social activities we must be able to show either qualitative changes in it, or quantitative increase of some forms of it, or our explanation will come to nothing. What is more, we must show this in some other way than by mere inference from the facts we propose to explain. If we are going to infer a soul quality from the social fact and then use the quality to explain the fact, we put ourselves on a level with animists in the most savages tribes. A branch falls. It was the life in it or behind it that threw it down. Thunder peals. It is a spirit speaking. The grain grows. It is the spirit of the corn pushing it up. The man is a slave. It is because such is his nature... We pass child labor laws. It is because we will not tolerate abuses our fathers tolerated. That man is a boss at the head of a corrupt machine. It is because he is dishonest by nature. This man wrote a great book. It is because he had a giant intellect. The stick, the storm, the crop need no spooks to explain them. The child labor laws, the sparing of animal life, the corrupt politics, and even the great book will not be explained while such spooks interfere." (Arthur Bentley, 1908, págs. 5 y 19)

el mismo realiza son equivalentes.<sup>2</sup>

Para Bentley, no existe un grupo sin su interés; un interés es el único motivo que justifica la existencia de un grupo. Cuando el interés común de los miembros de un grupo declina, el grupo se vuelve débil y puede aún desaparecer. Los grupos de interés son el material básico para la comprensión del comportamiento del gobierno por ser los protagonistas del proceso de gobernar.

Este *proceso* es definido como la interrelación entre los grupos de interés; en estos términos ningún grupo tiene algún significado excepto en su relación con otros grupos. Los grupos de interés están en constante actividad, presionando los unos a los otros, cooperando, compitiendo, formando alianzas ofensivas y defensivas, desintegrándose y desapareciendo, con nuevos grupos formándose en forma continua. Grupos políticamente poderosos dominan, y por ende delinear el estado existente de la sociedad; estado que bajo el marco conceptual propuesto por Bentley debe ser

---

<sup>2</sup>"If we take all the man of our society, say all the citizens of the United States, and look upon them as a spherical mass, we can pass an unlimited number of planes through the center of the sphere, each plane representing some principle of classification, say, race, various economic interests, religion, or language... Now, if we take any of these planes and ignore the others, we can group the whole mass of the sphere by means of an outline or diagram traced upon the circle which the plane makes by its intersection with the sphere, and by partition walls erected on this outline at right angles to the circle... Similarly, by means of some other plane together with partition walls perpendicular to it, we can group the whole population on a different basis of classification: that is to say, for a different purpose. Assuming perhaps hundreds, perhaps thousands, of planes through the sphere, we get a great confusion of the groups. No one set of groups, that is, no set distinguished on the basis of any one plane, will be an adequate grouping on the whole mass." (Arthur Bentley, 1908, pág. 208)

considerado un equilibrio, dado que representa el resultado final de la presión ejercida por una multiplicidad de grupos de interés.<sup>3</sup>

*El Proceso de Gobernar* fué casi ignorado por los científicos políticos durante dos décadas; a partir de entonces ha sido redescubierto. Desde principios de los años cincuenta estudios empíricos del rol jugado por grupos de presión en los procesos legislativos, judiciales, administrativos y en el moldeo de la opinión pública se han convertido en una preocupación mayor dentro del campo de las ciencias políticas. Desafortunadamente estos trabajos carecen casi por completo de teoría, pues usualmente tratan de identificar a los beneficiarios de una determinanda política y proceden a adscribir la existencia de la misma a dicho grupo de interés; no buscando explicar porque algunos grupos son efectivamente representados en el proceso político y otros no, o cuales son las condiciones necesarias para que un grupo de interés sea exitoso en la obtención de legislación favorable.<sup>4</sup>

Desde principios de los años 70 algunos economistas (ej.,

---

<sup>3</sup>"The phenomena of government are from start to finish phenomena of force... Pressure is always a group phenomenon. It indicates the push and resistance between groups. The balance of the group pressures is the existing state of society. Pressure is broad enough to include all forms of the group influence upon group, from battle and riot to abstract reasoning and sensitive morality... It allows for humanitarian movements as easily as for political corruption. Groups exert their pressure, whether they find expression through representative opinion groups or whether they are silent, not indeed with the same technique, not with the same palpable results, but in just as real a way. (Arthur Bentley, 1908, págs. 258-259)

<sup>4</sup>"It is, of course, a weakness rather than a strength in a theory that it is so elastic as to fit any body of data with which it is likely to be confronted. The political science theory of regulation is such a theory." (Richard Posner, 1974, pág. 343)

Stigler 1971, Posner 1974, Peltzman 1976, Becker 1983 and 1985), miembros de la llamada Escuela de Economía Política de Chicago (Tollison 1989), han seguido también las ideas de Bentley, iniciando la desafiante tarea de construir una teoría general capaz de proveer condiciones que favorezcan la existencia de grupos de interés exitosos y explicaciones de las tácticas de los grupos frente a las distintas políticas regulatorias.

La Escuela de Economía Política de Chicago es un cuerpo de la literatura que analiza al gobierno desde la perspectiva de la teoría de precios y la economía positiva. Tradicionalmente, el rol asignado por los economistas a las regulaciones gubernamentales fue el de corregir las imperfecciones del mercado; la Escuela de Chicago postula la hipótesis que en realidad el rol primario de la moderna regulación es el de redistribuir riqueza. Bajo este marco conceptual el Estado es un mecanismo utilizado por agentes racionales con dicho fin; es en esta redistribución en la cual se encuentra la esencia misma del comportamiento del gobierno.

La Escuela de Economía Política de Chicago comenzó como una teoría de la regulación económica (Stigler 1971, Peltzman 1976); es decir, como una teoría de un limitado subconjunto de operaciones gubernamentales que no afectan sino marginalmente el presupuesto del gobierno. Desde entonces, el Journal of Law and Economics ha publicado los hallazgos empíricos y las explicaciones de la adopción y el funcionamiento de un increíble número de regulaciones.

Algunas veces se subraya una diferencia entre las políticas

regulatorias del gobierno y sus operaciones fiscales, dado que las primeras causan efectos solo negligibles en el presupuesto gubernamental mientras que las últimas (ej., una reducción en el impuesto a la renta, un incremento en la partida del gasto público dedicado a defensa) generan efectos importantes. Esta discriminación no puede ser preservada si comparamos ambos tipos de operaciones desde la perspectiva de su impacto sobre la economía, dado que un impuesto o subsidio puede ayudar o perjudicar diversos grupos de interés en forma similar a una regulación que induzca un efecto redistributivo comparable. Desde este punto de vista las operaciones fiscales y regulatorias del gobierno deben ser consideradas entidades similares; y por ende, susceptibles de ser explicadas por una misma teoría de la actividad gubernamental.

Gary Becker ha contribuido al desarrollo de esta teoría; sus escritos se basan directamente en el trabajo seminal de Arthur Bentley. A pesar que Becker es indudablemente mejor conocido por sus aportes en otras áreas, sus estudios sobre el rol de los grupos de presión en la gestación de las políticas gubernamentales han contribuido a expandir el dominio tradicional de la economía. La próxima sección será dedicada a ilustrar la contribución de Becker a esta excitante area de investigación.

## **II. El Proceso de Gobernar Revisitado**

Gary Becker (1983, 1985) formalizó el marco conceptual propuesto por Bentley, extendió el análisis original, y propuso numerosas implicaciones empíricas.



Becker asume que los individuos pertenecen a distintos grupos de presión, de acuerdo a sus intereses en común. Cada grupo invierte tiempo y/o dinero contribuyendo a llevar a cabo campañas políticas, a mantener la actividad de un lobby, tomando parte en huelgas, manifestaciones, actos terroristas, etc., con el objeto de ejercer presión política para obtener, o resistir, transferencias de riqueza de otros grupos; mejorando de esta forma el bienestar de sus miembros.

La competencia entre los grupos de interés determina la estructura de subsidios e impuestos de una sociedad. Este equilibrio político-económico se caracteriza por el hecho que en el mismo todos los grupos maximizan el bienestar de sus miembros ejerciendo su nivel óptimo de presión política, dada la presión llevada a cabo por cualquier otro grupo.

Una característica relevante de este marco conceptual lo constituye el hecho que bajo el mismo los grupos de interés no ganan o pierden por completo, dado que los grupos gravados invierten en la producción de presión política a fin de reducir sus impuestos hasta que un dolar adicional dedicado por cada miembro a tal fin produce un efecto en su bienestar mayor que el producido por la reducción inducida en sus impuestos. Como la restricción presupuestaria del gobierno impone que el total disponible para subsidios debe igualar el monto recaudado por impuestos, los grupos subsidiados tampoco pueden ser subsidiados por completo. Este resultado difiere del usualmente generado por los modelos de la regla de la mayoría, donde la mayoría gana y la minoría pierde por

completo.

Becker muestra que el equilibrio político-económico resultante depende de variables como la eficiencia de cada grupo de interés en la producción de presión política, los costos y beneficios sociales generados por los impuestos y subsidios, y el tamaño de los grupos.

Si un grupo de interés incrementa su *eficiencia* en la producción de presión política su nivel óptimo de presión crecerá para un nivel dado llevado a cabo por los restantes grupos, pues un dolar adicional invertido por cada uno de sus miembros con ese fin habrá de generar un (una) mayor incremento (disminución) en sus subsidios (impuestos).

Un claro ejemplo de este hecho lo provee un grupo que se vuelve mas eficiente en controlar el cumplimiento de las obligaciones de sus miembros. Cada miembro de un grupo tiene un fuerte incentivo para evadir sus obligaciones, imponiéndole la carga de producir presión política al resto de sus compañeros. Cuanto mas grande sea el grupo, mas importante será el problema, al ser mas dificultoso dicho control.

Si un grupo de interés se torna mas eficiente en controlar el cumplimiento de las obligaciones de sus miembros un dolar adicional invertido por cada uno de ellos producirá un mayor incremento en su bienestar, dado que una menor proporción del dolar marginal deberá ser dedicada a solventar tareas de control y por ende una mayor podrá ser dedicada directamente a producir presión política. Este hecho incrementará el nivel óptimo de presión ejercido por el grupo para un nivel dado llevado a cabo por cualquier otro grupo; lo cual

le podría permitir reducir sus impuestos o incrementar sus subsidios.

Dado que el total disponible para subsidios debe igualar el monto recaudado por impuestos no es posible incrementar simultáneamente el éxito redistributivo de todos los grupos; por lo tanto, el éxito político de un grupo particular no se encuentra determinado por su eficiencia absoluta en el control del cumplimiento de las obligaciones de sus miembros sino por su éxito relativo al resto de los grupos. Por ende, si todo grupo se vuelve más eficiente en dicho control el equilibrio político-económico resultante podría no verse mayormente afectado.

Una derivación interesante de este razonamiento la constituye el hecho que un grupo de interés podría llegar a ser altamente subsidiado aún cuando no pueda controlar el cumplimiento de las obligaciones de sus miembros demasiado bien, siempre y cuando lo haga mucho mejor que otros grupos.

Una política pública puede generar distorsiones en las decisiones económicas de los agentes (ej., una regulación tendiente a incrementar el ingreso del sector agropecuario mediante restricciones al uso de la tierra conducirá a prácticas agrícolas ineficientes; un impuesto sobre la renta del capital inducirá a reducir la inversión; un incremento de un 1 % en los impuestos al trabajo puede motivar a un agente a trabajar menos y consumir más ocio, por lo cual su ingreso se habrá de reducir en más de un 1 %). Dichas distorsiones generan *costos sociales*, al no existir un beneficio correspondiente para ninguna parte directamente

involucrada.

Las distorsiones generadas por los subsidios tienden a reducir la presión política ejercida por los grupos subsidiados, pues el incremento en el ingreso de sus miembros es menor que el monto de las transferencias recibidas. Asimétricamente, las distorsiones generadas por los impuestos tienden a incrementar la presión ejercida por los grupos gravados, pues la disminución en el ingreso de sus miembros es mayor que su carga fiscal.

Por lo tanto, un incremento en los costos sociales de impuestos y subsidios podría modificar el equilibrio político-económico reduciendo las transferencias a los grupos subsidiados; el tamaño de dichas transferencias se encuentra limitado por el hecho que las distorsiones generadas por las mismas usualmente se incrementan con su magnitud. Los resultados reportados por un gran número de trabajos empíricos resultan ser consistentes con estas predicciones.

Bajo el marco conceptual desarrollado por Gary Becker no existe una dicotomía entre la posición tradicional que el gobierno debe corregir imperfecciones del mercado y el punto de vista moderno que el gobierno favorece a los grupos de interés políticamente poderosos. En realidad, como Becker demuestra en sus escritos, el mismo análisis de competencia entre grupos de presión resulta adecuado para explicar políticas gubernamentales que provocan costos sociales y aquellas que generan beneficios sociales al corregir imperfecciones del mercado.

Una típica ilustración de dichas imperfecciones la constituye

las llamadas externalidades. Una situación económica envuelve una externalidad cuando un agente es directamente afectado por las decisiones de consumo o producción de otro (ej., un ciudadano es disturbado por la cantidad de horas que su vecino dedica cada noche a la práctica del piano, una empresa de pesca es perjudicada por el monto de contaminantes volcados por una curtiembre en su area de explotación). La característica crucial de las externalidades es la existencia de bienes que a los agentes les importan pero para los cuales no existe un mercado.

Una política pública que corrija imperfecciones del mercado generará beneficios en lugar de costos sociales. Por lo tanto, inducirá un incremento en el bienestar de los miembros de los grupos beneficiados mayor que el originado de la tranferencia recibida; de la misma forma, inducirá una reducción en el bienestar de los miembros de los grupos perjudicados menor que el originado en dicha tranferencia. Esta característica provee a los grupos beneficiados con una ventaja intrínseca; explicando porque políticas que corrigen imperfecciones del mercado son llevadas a cabo con frecuencia.

En síntesis, la existencia de imperfecciones en distintos mercados, la cual constituye desde el punto de vista tradicional una explicación de porque el gobierno *debe* intervenir en los mismos, representa bajo el marco conceptual propuesto por Becker un hecho a tomar en cuenta a los fines de explicar su comportamiento *real*.

Con bastante frecuencia se ha afirmado que el *tamaño de un*

*grupo* es un factor importante a la hora de determinar su éxito político, dado que grupos pequeños se encuentran en desventaja por carecer del número de votos suficiente. Existe gran cantidad de evidencia que pone en duda esta afirmación; la misma puede ser rastreada hasta la obra de Arthur Bentley.<sup>5</sup>

El sector agropecuario provee una pieza representativa de dicha evidencia. El mismo se encuentra fuertemente subsidiado en países industrializados (ej., los Estados Unidos, países de la Comunidad Europea, Japón) donde representa, en términos relativos un sector pequeño;<sup>6</sup> en contraste, resulta frecuentemente fuertemente gravado en países subdesarrollados o en vías de desarrollo donde representa un sector de gran importancia.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>"First of all, the number of men who belong to the group attracts attention. Number alone may secure dominance. Such is the case in the ordinary American election, assuming corruption and intimidation to be present in such small proportions that they do not affect the result. But numbers notoriously do not decide elections in the former slaves states of the South. There is a concentration of interest on political lines which often, and indeed one may say usually, enables a minority to rule a majority." (Arthur Bentley, 1908, pág. 215)

<sup>6</sup>"In the United States, the government pays farmers not to grow grain; in the European Communities, farmers are paid high prices even if they produce excessive amounts. In Japan, rice farmers receive three times the world price for their crop; they grow so much that some of it has to be sold as animal feed at half of the world price... The main objectives of agricultural policies in industrial countries are to stabilize and increase farmers' incomes and slow the migration of people out of the sector." (World Bank, 1986, pág. 110)

<sup>7</sup>"Paradoxically, many countries which have been stressing the importance of agricultural development have established a complex set of policies that is strongly biased against agriculture. Thus, some developing countries impose taxes on agricultural exports while lamenting the adverse impact of declining commodity prices on the farm sector. Some pay their producers half the world price for grains... Many subsidize consumers to help the poor, but end up

Los resultados alcanzados por Becker son consistentes con este tipo de evidencia, dado que bajo su marco conceptual grupos de interés políticamente exitosos tienden a ser mas pequeños que los grupos gravados para pagar esos subsidios.

Bajo dicho marco conceptual un incremento en el tamaño de un grupo habrá de producir dos efectos: i) Afectará su eficiencia en la producción de presión política; ii) Reducirá el impacto sobre cada miembro del grupo de las distorsiones inducidas por las tranferencias.

Un incremento en el tamaño de un grupo afectará su eficiencia en la producción de presión política porque incrementará el costo de controlar el cumplimiento de las obligaciones de sus miembros; permitiendo a su vez que el grupo tome pleno provecho de las ventajas provistas por las economías de escala existentes en la producción de presión (ej., en un grupo muy pequeño cada miembro tiene que realizar diversas funciones; un incremento en el tamaño del grupo, incrementando de esta forma la escala de producción, permitirá que sus miembros se especializen, lo cual incrementará su eficiencia en la producción de presión política).

Como Becker argumenta, cuando un grupo es muy pequeño el segundo efecto usualmente prevalecerá, dado que las economías de escala serán importantes y el control del cumplimiento de las

---

reducing the incomes of farmers who are much poorer than many of the urban consumers who actually benefit from the subsidies. Most developing countries pronounce self-sufficiency as an important objective, but follow policies that tax farmers, subsidize consumers, and increase dependence upon imported food." (World Bank, 1986, pág. 61)

obligaciones de sus miembros relativamente fácil. Cuando el tamaño del grupo se incrementa la relevancia de los efectos se revertirá, pues las ventajas provistas por las economías de escala habrán sido plenamente aprovechadas y el control del cumplimiento de las obligaciones de sus miembros se volverá mas dificultoso. Finalmente, luego de un punto dado, ambos efectos perderán importancia, dado que mayores incrementos en el tamaño del grupo inducirán muy pequeños efectos adicionales tanto en el costo de controlar el cumplimiento de las obligaciones de sus miembros como en el aprovechamiento de las economías de escala.

Al margen de los efectos inducidos por el tamaño de un grupo sobre su eficiencia, un grupo subsidiado preferirá ser financiado por un gran número de contribuyentes porque cuanto mayor sea el tamaño del grupo gravado menor será la carga impositiva requerida sobre cada miembro. Este hecho disminuirá el impacto de las distorsiones inducidas por los impuestos (dado que las mismas usualmente se incrementan con el tamaño de la transferencia), reduciendo la presión política ejercida por el grupo gravado.

En síntesis, Gary Becker ha contribuído a eliminar la dicotomía entre la posición tradicional que sostiene que el gobierno debe corregir las imperfecciones del mercado y el punto de vista moderno que predice que el gobierno habrá de favorecer a los grupos de interés políticamente poderosos. Bajo su marco conceptual la presión política ejercida por los grupos de interés tiende a ser mayor por los grupos mas eficientes, por grupos subsidiados no afectados fuertemente por las distorsiones inducidas



por las transferencias y por grupos gravados fuertemente afectados por dichas distorsiones; estas distorsiones no tan solo limitan el tamaño relativo de los grupos exitosos pero también el tamaño de los subsidios que ellos pretenden.

El enfoque de grupos de interés a la política pública puede ser rastreado hasta principios de siglo. Gary Becker lo ha rejuvenecido, extendiendo el análisis original de Bentley, desarrollando numerosas implicaciones empíricas y motivando nuevas investigaciones en el area. La próxima sección discutirá una línea de investigación particular, el marco conceptual propuesto por Bentley-Becker motiva muchas otras.

### III. DISCUSION

El común denominador de la mayoría de los trabajos empíricos sobre el rol jugado por grupos de interés en la delineación de políticas públicas ha sido el hecho que los mismos han centrado su interés en la política microeconómica del gobierno en general y en sus regulaciones en particular. En contraste, consideración de la actividad presupuestaria del gobierno ha sido muy limitada; esta sección será dedicada a discutir este tema.

Democracia, aunque altamente deseable, no representa una descripción adecuada de los regímenes políticos que han gobernado la mayoría de los países en el mundo durante la mayor parte de esta

centuria.<sup>8</sup> En realidad, durante este período histórico, el régimen democrático de gobierno en lugar de ser caracterizado como la regla debe ser considerado como una excepción!

Este hecho ilumina uno de los mayores atributos del marco conceptual originalmente propuesto por Arthur Bentley: su utilidad para explicar políticas gubernamentales no solo bajo regímenes democráticos sino también bajo regímenes totalitarios, dado que el mismo se basa en grupos de interés en lugar de partidos políticos, votantes y otras entidades propias de la democracia. Bajo el marco conceptual propuesto por Bentley no resulta correcto hablar de despotismo o democracia como si fueran dos clases absolutamente distintas de gobierno; todo depende para cada despotismo y cada democracia de los distintos grupos de intereses, sus relaciones, y sus métodos de interacción.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>"Most governments in the world today are dictatorships of one sort or another... The average person in our society knows of dictatorships, or autocratic governments, only that they are bad things. I don't deny that they are bad, but they are very, very common." (Gordon Tullock, 1987, págs. 1 y 12).

<sup>9</sup>"Suppose now we take a general formation of interest groups, such as we know in our existing European and American countries; countries, that is, on a large scale, with a great complexity of interest groups which manifest themselves in politics... It is evident that within this range of nations the tripartite division into monarchies, aristocracies, and democracies has absolutely nothing whatever to bring to us in the way of making our material better capable of analysis and study. We must examine these governments with reference to the ways the interests work through the government, with reference the technique they follow, and to the special kinds of groups, or organs, which exist to reflect them and to harmonize them." (Arthur Bentley, 1908, pág. 305)

"All political systems, however, including dictatorial as well as democratic systems, have been subject to pressures from special interest groups that try to use influence to enhance their welfare." (Gary Becker, 1983, pág. 375)

Sin embargo, el éxito redistributivo de un grupo de interés particular es sensitivo a las características del régimen político, en virtud que dichas características influncian las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la competencia entre los diversos grupos de interés.<sup>10</sup>

Por ejemplo, una forma usual de restringir el imperio de la voluntad popular en la toma de desiciones consiste en bloquear el acceso de parte de la población al proceso político;<sup>11</sup> Sudáfrica nos proveé una clara ilustración de esta práctica. En Sudáfrica

---

<sup>10</sup>"Suppose, for example, we take a modern battle, and note that it is fought, not with complete abandon, but under definite limitations which forbid certain cruelties, such as the poisoning of springs, the butchery of the wounded, firing upon Red Cross parties, the use of explosive bullets, or the use of balloon explosives. Or suppose we take a political campaign, and note that in one country the contestants use methods which are not used in another. The Cuban liberals used methods against President Palma which are not resorted to be in the United States... There are rules of the game in existence, which form the background of the group activity. There is no savage tribe so low but that it has rules of the game, which are respected and enforced." (Arthur Bentley, 1908, pág. 218)

"Groups compete within the context of rules that translate expenditures on political pressure into political influence and access to political resources. These rules may be embodied in political constitutions and other political procedures, including perhaps rules about the use of force to seize power." (Gary Becker, 1983, pág. 374)

<sup>11</sup>"The electorate never includes the whole citizenship. Always the minors are excluded, and usually all of the women. The criminal and insane elements of the population are excluded, and in most large modern states also some portion of the other adult males who cannot conform to fixed property or educational qualifications. In the United States property qualifications exist in some states, while on the other hand in many states they have been entirely abandoned, and indeed the electorate has been broadened to include males who are not, by legal definition, citizens. All of these tests and qualifications are themselves the direct result of group pressures." (Arthur Bentley, 1908, pág. 425)

una sustancial mayoría de los residentes del area geográfica carece de derechos políticos;<sup>12</sup> la eliminación de esta forma de discriminación debería afectar poderosamente las reglas del juego político, siendo posible predecir cambios en su resultado. Este hecho es uno de los factores mas críticos en la oposición blanca a la completa eliminación de las restricciones políticas que pesan sobre la población de color.

En estos términos, un cambio de régimen político inducirá un nuevo equilibrio político-económico, dado que alterará las reglas bajo las cuales compiten los distintos grupos de interés;<sup>13</sup> este hecho debería verse reflejado en cambios de políticas gubernamentales.

Muchos países Latinoamericanos proporcionan regularidades consistentes con esta hipótesis. Por ejemplo, Martin Paldam (1987) reporta que la tasa de inflación usualmente presenta una tendencia distinta bajo regímenes militares y civiles.

---

<sup>12</sup>"Modern Israel and South Africa are also electoral, although in both cases a considerable number of the residents of the geographic area are not permitted to vote... The number is, of course, very much larger in South Africa than in Israel. Israel has a Jewish population of about 3.5 million, and an Arab population of about 1,650,000. Of the latter, about 1.15 million live in the area conquered by Israel in 1967 and cannot vote. There are about 5.4 million whites with full franchise, and about 18 million blacks and Asians with either restricted or no franchise in South Africa." (Gordon Tullock, 1987, págs. 5 y 14)

<sup>13</sup>Por ejemplo, un golpe de estado que derroque a un gobierno democrático alterará dichas reglas, dado que la inmediata consecuencia de dicho derrocamiento será el establecimiento de una dictadura; situación que modificará drásticamente la estructura de la organización política de la sociedad (ej., el Parlamento será cerrado, los partidos políticos y los sindicatos proscritos, demostraciones antigubernamentales y huelgas prohibidas, etc.).

La Tabla 1 resume la evidencia elaborada por Paldam. La misma es por demás sugestiva; se observa una clara diferencia en el comportamiento seguido por la tasa de inflación bajo ambas clases de regímenes políticos;<sup>14</sup> la inflación usualmente ha crecido bajo regímenes civiles (11 de 13 casos) y declinado bajo regímenes militares (5 de 5 casos).

TABLA 1: Niveles y Tendencia de la Tasa de Inflación bajo Regímenes Civiles y Militares, 1946-1983.

Niveles	Civ.	Mil.	Tendencia	Civ.	Mil.
Baja	5	3	Decreciente	0	<u>5</u>
Promedio	8	4	Incierta	6	4
Alta	4	4	Creciente	<u>11</u>	2

Fuente: Martin Paldam, 1987.

Una regularidad similar es señalada por David Greenaway y Chong Hyun Nam (1988), quienes examinan el rol del comercio internacional en el proceso de industrialización y desarrollo. Con ese objetivo Greenaway y Nam clasifican una muestra de 41 países en términos de su estrategia de desarrollo. La Tabla 2 provee la clasificación producida por los autores para los países Latinoamericanos incluidos en su muestra.

<sup>14</sup>Los niveles no reflejan necesariamente este hecho dado que son parcialmente heredados del régimen anterior.

TABLA 2: Clasificación de Países Latinoamericanos en Términos de su Estrategia de Desarrollo, 1965-1973.

Estrategia	1965-1973	1973-1985
Fuertemente orientada hacia el exterior.	-----	-----
Moderadamente orientada hacia el exterior.	Brazil, El Salvador, Costa Rica, Guatemala	Brazil, <u>Chile</u> , <u>Uruguay</u> .
Moderadamente orientada hacia el interior.	Bolivia, El Salvador Honduras, Mexico, Nicaragua.	Costa Rica, Colombia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Mexico, Nicaragua.
Fuertemente orientada hacia el interior.	Argentina, <u>Chile</u> , Dominican Republic, Peru, <u>Uruguay</u> .	Argentina, Bolivia, Dominican Republic, Peru.

Fuente: David Greenaway y Chong Hyun Nam, 1988.

Solamente dos países, Chile y Uruguay, presentan un cambio significativo en su estrategia de desarrollo entre los dos períodos de análisis; en ambos casos fue verificado en 1973 un cambio de régimen político (un golpe de estado derrocó al Presidente Constitucional).

Similares regularidades pueden ser señaladas si realizamos el estudio de un caso, centrandó nuestra atención en la historia económica de un país particular. Un buen ejemplo de este hecho es provisto por la historia económica de la República Argentina, donde la política comercial parece haber sido modificada luego de cambios de regímenes políticos durante por lo menos 30 años.

Con el fin de ilustrar esta regularidad utilizaré un indicador propuesto por Carlos Diaz Alejandro (1981), el llamado coeficiente

de protección. Díaz Alejandro define este coeficiente como el cociente entre los términos del intercambio internos y externos enfrentados por un país; un valor del coeficiente menor que uno indica la existencia de una política de desarrollo orientada hacia el interior, cuanto menor es el coeficiente mas intensa es dicha política.

La Tabla 3 resume la información provista por este indicador. Durante los 30 años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial el coeficiente de protección aparenta haber crecido sistemáticamente durante regímenes militares para declinar durante regímenes civiles.

TABLA 3: Coeficiente de Protección, 1946-1975.

Período	Régimen	Promedio	Tendencia
1946/1955	Democrático	0.44	.....
1956/1958	Militar	0.73	Creciente
1959/1961	Democrático	0.71	Decreciente
1962	Militar	0.74	Creciente
1963/1966	Democrático	0.65	Decreciente
1967/1972	Militar	0.69	Creciente
1973/1975	Democrático	0.58	Decreciente

Fuente: Edgardo Zablotsky, Septiembre 1992.

Este tipo de regularidades incentiva la búsqueda de un test de la influencia de cambios en las reglas del juego en el equilibrio político-económico. De ser posible proveer evidencia en sostén de la hipótesis que cambios de regímenes políticos están asociados a cambios en dicho equilibrio que no se verifican luego de cambios de gobernantes (permaneciendo inalteradas las características del

régimen), la misma podría ser considerada un sostén adicional del marco conceptual propuesto por Arthur Bentley.

A los efectos de evaluar esta hipótesis he sugerido un simple índice que podría reflejar modificaciones en el resultado del juego político, y he analizado en que grado identifica el mismo distintos tipos de cambios de gobierno,

$$\text{Indice}_t = 1/2 \sum | S(t)_i - S(t-1)_i | \quad i = 1 \dots n$$

donde  $S(t)_i$  y  $S(t-1)_i$  representan la participación de la categoría  $i$  (ej., educación, salud, defensa, etc.) en el gasto del gobierno en los años  $t$  y  $t-1$  respectivamente, y  $n$  es el número de categorías en el cual se divide dicho gasto. Por lo tanto, el valor del índice en el año  $t$  representa la suma total de los cambios absolutos en las participaciones de las distintas categorías del gasto público en el año  $t$  respecto al año  $t-1$ .<sup>15</sup>

Bajo el supuesto que todo cambio en la proporción del gasto público asignado a un determinado propósito ocurre como resultado de la presión ejercida por grupos de interés, cambios de regímenes políticos deberían verse reflejados a través de incrementos de este índice, pero no así cambios de gobernantes.

La Tabla 4 resume la información provista por 30 cambios de gobierno en 15 diferentes países. Aún cuando muy preliminar, la evidencia aparenta ser prometedora; el índice se ha incrementado

---

<sup>15</sup>Este indicador ha sido propuesto por Eliakim Katz y Jacob Rosenberg (1989) como una medida cuantitativa de la predisposición de un país a responder a la presión ejercida por grupos de interés al determinar la composición de su gasto.



usualmente en forma significativa (79 % de los casos) luego de cambios de regímenes políticos, pero no fue mayormente modificado luego de cambios de gobernantes (87 % de los casos).

TABLA 4: El Enfoque de Grupos de Interés, Evidencia Empírica.

Tipo de cambio de gobierno	El índice se incrementó	El índice no fué modificado
<i>Cambios de régimen:</i>		
Golpes de Estado que derrocan regímenes democráticos.	5	1
Regímenes democráticos son reinstaurados.	5	2
Revoluciones de masas.	1	0
Total	<u>11</u>	<u>3</u>
<i>Cambios de gobernantes:</i>		
Golpes de estado que derrocan gobiernos militares.	1	3
Transiciones presidenciales democráticas.	2	10
Total	<u>3</u>	<u>13</u>

Fuente: Edgardo Zablotsky, Junio 1992.

Un mejor conocimiento del proceso de gobernar es un requisito indispensable para alcanzar una mayor comprensión del funcionamiento del sistema económico. Esta es una importante motivación para profundizar el estudio sobre el rol jugado por los grupos de interés a la hora de diseñar las políticas gubernamentales; motivación que ha inspirado, casi 100 años atrás, el trabajo seminal de Arthur Bentley.

## REFERENCIAS

- Becker, Gary. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence." Quarterly Journal of Economics XCVIII, No. 3, Agosto 1983.
- \_\_\_\_\_. "Public Policies, Pressure Groups, and Deadweight Costs." Journal of Public Economics Vol. 28, No. 3, Diciembre 1985.
- Bentley, Arthur. The Process of Government. Chicago: The University of Chicago Press, 1908.
- Diaz Alejandro, Carlos. Tipo de Cambio y Términos de Intercambio en la República Argentina 1913-1976. CEMA, Documento de Trabajo No. 22, Marzo 1981.
- Greenaway, David, y Chong Hyun Nam. "Industrialization and Macroeconomic Performance in Developing Countries Under Alternative Trade Strategies," KYKLOS, Vol. 41, Fasc. 3, 1988.
- Katz, Eliakim, y Rosenberg, Jacob. "Rent Seeking for Budgetary Allocation: Preliminary Results for 20 Countries," Public Choice No. 60, 1989.
- Mitchell, William. "Chicago Political Economy: A Public Choice Perspective," Public Choice, 1989.
- Odegard, Peter. "Introduction," The Process of Government, Arthur Bentley. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1967.
- Paldam, Martin. "Inflation and Political Instability in Eight Latin American Countries, 1946-83." Public Choice No. 52, Primavera 1987.
- Peltzman, Sam. "Towards a More General Theory of Regulation," Journal of Law and Economics, Agosto 1976.
- Posner, Richard. "Theories of Economic Regulation," Bell Journal of Economics, Otoño 1974.
- Stigler, George. "The Economics of Regulation," Bell Journal of Economics, Primavera 1971.
- \_\_\_\_\_. Chicago Studies on Political Economy. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1988.
- Tollison, Robert. "Chicago Political Economy," Public Choice, 1989.

Tullock, Gordon. Autocracy. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1987.

World Bank. World Development Report 1986. New York: Oxford University Press, Julio 1986.

Zablotsky, Edgardo. A Bentley's Approach to Public Policy. Some Empirical Support. CEMA, Documento de Trabajo No. 83, Junio 1992.

\_\_\_\_\_. La Ley de Sufragio Universal, Secreto y Obligatorio. Su Efecto Sobre la Política Económica Argentina, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (ed), Septiembre 1992.