
PREFACIO

El reto económico de abrir la caja negra de la toma de decisiones políticas. (*)

Claude Menard

Ex-Presidente de la ISNIE.

Universidad de Paris (Pantheon-Sorbonne).

Fundador y Director del Centre d'Analyse Théorique des Organisations et des Marchés (1991-2009).

(*) Prefacio elaborado por el autor a invitación de los editores del presente libro. Traducción de Sandra Guevara. Revisión técnica de Fernando Toboso.

1 INTRODUCCION

El presente libro aborda asuntos de gran trascendencia relacionados con la toma de decisiones político-económicas en democracias con varios niveles de gobierno. Se trata de un tema crucial porque en estos tiempos en los que “los países ricos” se enfrentan a una crisis sin parangón necesitamos entender por qué sus gobiernos encuentran tantas dificultades para mitigar esos fallos de mercado. En este contexto, los capítulos que siguen aportan, análisis innovadores y discusiones relevantes sobre los muchos aspectos a considerar. Sin perder de vista la complejidad de los problemas a los que nos enfrentamos, los autores comparten la convicción de que no tiene por qué existir “una única política válida” pues las intervenciones públicas surgen de entornos institucionales específicos en los que interactúan distintos grupos de agentes y en contextos determinados a los que hay que prestar atención, por lo que las soluciones deben evaluarse comparativamente sin que quepa hablar de respuestas óptimas a los enormes desafíos a los que nos enfrentamos.

No son muchos, todavía, los economistas que están dispuestos a abordar desde esta aproximación el estudio del nuevo mundo en el que hemos entrado. De hecho resulta sorprendente lo poco que muchos economistas han cambiado la manera de pensar acerca de la política y las políticas públicas tras la crisis actual. En la mayor parte de los análisis económicos las instituciones no existen, por lo que los autores parecen proponer que una misma receta político-económica puede tener idéntico valor y relevancia en cualquier entorno institucional, en cualquier lugar del mundo. Cuando se incluye alguna mención a las instituciones, éstas aparecen más bien como las “cajas negras” en las que las políticas se deciden pero sin la debida consideración de aspectos institucionales relevantes como, por

----- *Versión pre-maquetada* -----

ejemplo, el impacto que las reglas de votación utilizadas tienen sobre las opciones de intervención elegidas y la instrumentación concreta aprobada.

El presente libro nos brinda un poco de aire fresco en este sentido pues aporta análisis contextualizados en los que se toman en consideración muchas de esas singularidades institucionales de cada asunto investigado. Provenientes en su mayor parte del campo de la economía aplicada y de la ciencia política aplicada, los autores parecen plenamente conscientes, como ya señaló Ronal Coase en su discurso al recibir el premio Nobel (Coase, 1992, p-178), de que la investigación de estos asuntos exige disponer de un enfoque teórico coherente pero también de mucho trabajo de campo a fin de tomar en consideración los habituales puzles que constituyen los complejos problemas reales que caracterizan nuestras interacciones humanas en el seno de mercados y gobiernos, de empresas y administraciones públicas. Lo que quiero decir con ello es que las ricas aproximaciones que encontramos en este libro están en sintonía con la tradición de la *economía política*, alejadas por tanto del razonamiento simplificado y mecanicista de la “economía formal de pizarra” (*blackboard economics*).

Dos son esas aproximaciones económicas para abordar el tema de las políticas públicas a las que me quiero referir aquí, dejando aparte, obviamente, esa otra ya fracasada aproximación según la cual lo conveniente es “limitar las confusas intervenciones gubernamentales para dejar que los mercados lleven a cabo las transformaciones necesarias” (planteamiento éste que ignora el hecho de que los mercados son marcos institucionales anidados). Una está basada en las aportaciones realizadas en el marco de la llamada *teoría de la agencia*. Estos economistas ponen el énfasis en resaltar la existencia de múltiples actores con diversos roles, interdependencias y problemas de representación o agencia, así como en los posibles mecanismos a utilizar para inducir a que los “agentes” políticos se comporten en línea con los objetivos e intereses de sus “principales” o electores. Esta aproximación hace difícil abordar un estudio en profundidad de las repercusiones económicas de unos u otros marcos institucionales existentes. Si sólo nos basamos en ella corremos el riesgo de dejar fuera del análisis esta dimensión económica de las democracias en cuanto estructuras institucionales bajo las que se toman las decisiones político-económicas. De hecho, estos autores parecen delegar en los investigadores en ciencia política el estudio de estos aspectos institucionales.

El otro enfoque económico sobre políticas públicas que quiero mencionar en estas breves líneas es el que se basa en los conceptos desarrollados en el campo de la nueva economía institucional. Aquí los autores suelen partir del reconocimiento de que la acción política no sólo puede modificar los costes de transacción de la actividad política en democracia sino que puede alterar también los costes de transacción existentes en unos y otros mercados al modificar su regulación. Las instituciones tanto políticas como económicas pueden no sólo incluirse como variables explicativas en nuestros análisis sino que pueden ser también objeto mismo de explicación mostrando el proceso de decisión del que han surgido o ha sido utilizado para reformarlas. La organización institucional existente en cada nivel de gobierno tendrá pues también repercusiones sobre la producción y asignación de los recursos, así como sobre la distribución de las rentas y los derechos de propiedad, repercusiones que requieren ser estudiadas de manera comparativa pues varían de unos marcos institucionales a otros.

.... //

Por último, no puedo concluir este largo prefacio sin resaltar dos de las ideas expresadas por Eggertson y Ostrom en los dos capítulos finales del presente libro. Eggerston destaca que el comprender los procesos de toma de decisiones político-económicas que tienen lugar en unos u otros ámbitos no es tarea sencilla sino una actividad altamente intensiva en conocimiento. Ostrom, por su parte, se refiere a la elevada complejidad de estos asuntos y a la

----- *Versión pre-maquetada* -----

necesidad de prestar atención a los detalles y singularidades institucionales de cada situación decisional, sólo posible mediante el trabajo de campo. Los marcos institucionales, particularmente los informales, se ven muy influidos por los valores existentes en cada territorio y evolucionan de manera lenta. Las políticas económicas adoptadas en cada nivel de gobierno a través de los procedimientos de votación mayoritaria, característica básica de los sistemas políticos democráticos, también se ven influidas por el diseño institucional específico de cada país, entre otros factores relevantes. Aquellos investigadores que quieran entender la lógica de estos procesos de toma de decisiones en los distintos ámbitos de gobierno habrán de prestar atención también a esas singularidades institucionales y a otros aspectos situacionales relevantes (especialmente si pretenden hacer propuestas que sean tenidas en cuenta por los policy-makers). Como se menciona en el libro, y también lo hace Ostrom en el capítulo final, deberíamos liberarnos de esa pretensión tecnocrática de encontrar una única explicación y política válida para todo tiempo y lugar.

Hemos de ser todos plenamente conscientes, como lo son los autores participantes en este libro, de que siempre existen soluciones políticas y medidas alternativas y de que nuestra elección debería basarse en una evaluación comparativa de dichas alternativas, lo que requiere investigación cuidadosa, particularmente teniendo en cuenta que las políticas públicas casi siempre conllevan importantes e inesperadas consecuencias distributivas. Hemos de estar agradecidos a los editores de este libro por haber puesto en marcha un proyecto que de manera tan importante contribuye al logro de todos estos objetivos.