

Donald Wittman, *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions are Efficient*, Chicago, Chicago University Press, 1995, 229 p.

Jorge Bravo Puga

Es cosa bien sabida que los economistas suelen tener una visión de la política —particularmente de la democracia y la acción gubernamental— en la que predomina el pesimismo. Así lo indican los trabajos que se ocupan de analizar fenómenos como la búsqueda de rentas, los problemas de la acción colectiva, los ciclos políticos, la inestabilidad e incoherencia de la regla de mayorías y el desempeño de las burocracias públicas. Tras estos conceptos subyace, en general, un entendimiento pesimista —y, en uno de los sentidos del término, cínico— de la política y la democracia.¹

Donald Wittman, economista también, no comparte este pesimismo. Contra economistas y politólogos cercanos a la teoría del actor racional, defiende, desde la economía y la teoría del actor racional, una de las visiones

más optimistas de la democracia que se puedan encontrar hoy día: la ineficiencia de las instituciones democráticas es sólo un mito. La tesis central de Wittman es tan sencilla como controvertida: los mercados políticos son tan eficientes como los mercados económicos y, de manera análoga a lo que ocurre en la economía, la competencia y la búsqueda del interés propio no son un obstáculo para la eficiencia de las instituciones políticas en una democracia. Más allá de los entusiasmos y animadversiones que pueda generar este postulado, estamos ante un trabajo elegante, riguroso pero accesible, que contribuye al avance del debate intelectual de la economía y la ciencia política contemporánea. Aunque ya ha generado algún debate entre economistas, la visibilidad del libro ha sido menor entre politólogos, algo sin duda desafortunado, pues son estos últimos sus principales destinatarios.

La elección de una definición cuidadosa de “eficiencia” es funda-

¹ Cínico es, en una de sus acepciones, aquel que considera que las personas no hacen las cosas por razones buenas o nobles, sino por interés propio.

mental para la empresa de Wittman. Éste propone, en la introducción misma del libro, una definición fuerte: optimalidad en el sentido (estricto) de Pareto, es decir, maximización del bienestar. Introduce, además, una calificación importante: la eficiencia debe estipularse en términos de la mejor alternativa posible, esto es, el estándar evaluativo tiene que ser una solución factible. Sin embargo, Wittman pronto olvida su definición de eficiencia: conforme la obra avanza, ésta se torna “chiclosa” y deviene en referencias cada vez más vagas a la noción de costos de transacción —utilizada como una categoría residual en la que todo cabe—. En realidad, es esta vaguedad la que termina por permitir a Wittman identificar prácticamente *cualquier* arreglo institucional observado como una solución eficiente; precisamente lo que el autor se proponía evitar al recurrir a la noción de eficiencia como maximización del bienestar.

Wittman divide su trabajo en tres grandes apartados. El primero lo destina a identificar “los factores que explican la eficiencia en los mercados políticos”. El objetivo de su argumento —cuya forma es similar a la de una prueba por contradicción— consiste en demostrar la debilidad de los supuestos que subyacen tras los modelos de “falla de gobierno”, y en general, tras la supuesta “ineficiencia de la política” a saber, que los votantes tienen poca información, que existe poca competencia, y que los costos de transacción son altos. Wittman dedica un capítulo a cada uno de estos puntos. En el capítulo 2 sostiene, con

argumentos que aunque breves parecen analíticamente sólidos, y que son ilustrados con los resultados de algunos trabajos empíricos disponibles, que los votantes están mejor informados de lo que la teoría económica de la democracia supone. El capítulo 3 lo destina al análisis de la competencia en el mercado electoral que, según el autor, reduce —aunque no elimina— el comportamiento oportunista por parte de los políticos. En el capítulo 4 se discuten los costos de transacción y su papel en el diseño de instituciones eficientes. El argumento de Wittman descansa en una premisa que apenas es desarrollada: “los mercados políticos democráticos están estructurados para reducir los costos de transacción”. Ello a pesar de que más de un autor ha demostrado cómo las instituciones se explican como el resultado de la acción de políticos que buscan avanzar sus intereses y obtener ventajas distributivas, antes que alcanzar beneficios colectivos (*e.g.* minimizar los costos de transacción).² Por supuesto, las instituciones generan beneficios colectivos (*e.g.* resolviendo problemas de acción colectiva de diversa índole), pero éstos difícilmente pueden explicar la existencia de una determinada institución —a no ser que uno favorezca un tipo de explicación funcionalista en las ciencias sociales—. En el capítulo 5 el autor rechaza la utilidad de la psicología cognitiva para la ciencia política; subraya la distancia que media entre

² Véase Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

una simple mezcla de resultados experimentales contradictorios y un conjunto de microfundaciones capaz de proveer los cimientos de una teoría política positiva.

En la segunda parte del libro el autor se concentra en la organización de los mercados políticos. El capítulo 6 se refiere a los “mercados legislativos”. Wittman critica buena parte del trabajo sobre el Congreso norteamericano que se desarrolló durante los años ochenta (centrado en las comisiones legislativas, en sus integrantes, y en la búsqueda de beneficios para sus clientelas políticas) y adopta una posición cercana a la de estudios recientes (en la que se subraya el papel de los partidos y de la organización colectiva de cada cámara en la mitigación de la ineficiencia legislativa). El capítulo 7 busca refutar buena parte de los lugares comunes que dominan la literatura sobre los “grupos de presión”. En el capítulo 8 Wittman analiza los “mercados burocráticos”. El capítulo 9 se refiere al “mercado por regulación gubernamental”. El capítulo 10 es un análisis de la “Constitución [norteamericana] como contrato socialmente óptimo”, que descansa, en lo fundamental, en la noción de “costos de transacción”. En el capítulo 11, dedicado a la “regla de mayorías y la agregación de preferencias”, Wittman apela a la idea de votación probabilística, con la que intenta demostrar —sin mucho éxito— que el trabajo de los teóricos de la elección social de las últimas cuatro décadas está errado.

Un problema general con el trabajo de Wittman es que confunde re-

petidamente dos cosas distintas: 1) la eficiencia de las instituciones en términos políticos y 2) los resultados económicamente eficientes (maximizadores del bienestar) de las instituciones. Por ejemplo, en el capítulo 6 Wittman afirma —como era de esperarse— que el Congreso es una institución eficiente. Sin embargo, buena parte de los argumentos con los que busca sustentar dicha afirmación son válidos únicamente en términos de eficiencia política, pero no de maximización del bienestar. En efecto, diversos estudios han mostrado que la estructura de comisiones del Congreso norteamericano es *políticamente* eficiente: está diseñada de tal manera que sus integrantes maximizan su oportunidad de asegurar la reelección.³ Pero esto no significa la maximización del bienestar, como Wittman desearía —y debería por lo menos intentar— poder demostrar. Y es que la “función de utilidad” de los legisladores norteamericanos incluye, ante todo, la reelección —no la eficiencia económica—. En términos más llanos: los congresistas están preocupados por reelegirse, no por maximizar el bienestar social.

Finalmente, la tercera parte del libro está destinada a “la metodología”. Ésta es no sólo la sección más breve del trabajo, sino también la más débil. Wittman critica que, como resultado de ejemplos aislados de po-

³ Véase Barry Weingast y William Marshall, “The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”, *Journal of Political Economy*, vol. 96, núm. 1, 1988, pp. 132-163.

líticas ineficientes, se cuestione la eficiencia de la democracia. Es cierto que muchos de los ejemplos que se invocan para demostrar la ineficiencia de una institución democrática determinada son contradictorios entre sí (*e.g.* a las burocracias se les critica lo mismo por ser poco efectivas, por carecer de dirección y por estar condenadas a reproducir inercias, que por ser sumamente útiles para que individuos estratégicamente sofisticados promuevan su interés propio y burlen el control legislativo sobre su comportamiento). Sin embargo, exigir una teoría general de la política como condición necesaria para poder analizar críticamente las instituciones democráticas es ir demasiado lejos. Por ejemplo, diferentes especialistas han documentado ampliamente la ineficiencia de la política regulatoria norteamericana en materia de energía durante los años setenta. ¿Acaso los supuestos teóricos referidos a la información de los votantes o a los incentivos para la acción burocrática eficiente son suficientes para empañar el cúmulo de evidencia que documenta

este fracaso regulatorio? De ser así, refutar el argumento de Wittman en favor de la eficiencia de la democracia sería, de entrada, imposible.

Como podrá observarse, la tarea que Wittman se propuso en este libro es hercúlea: refutar una larga lista de argumentos sobre la ineficiencia de la democracia. Muchas de las ideas presentadas son plausibles y se basan en una excelente revisión de la bibliografía disponible. Algunas ideas ameritan incluso el calificativo de novedosas, y cuestionan posiciones que corren el riesgo de convertirse en lugares comunes en la ciencia política contemporánea. Sin embargo, por lo general Wittman apenas sugiere sus argumentos: son raras las ocasiones en que su desarrollo amerita más de unos cuantos párrafos. Un libro con un objetivo más modesto, y con mayor contenido empírico, probablemente habría arrojado conclusiones más sólidas. Aunque habría resultado menos provocativo, y ése es quizás el objetivo fundamental de Wittman: provocar discusión. En este sentido, el libro es indudablemente exitoso.