

## El Marco Teórico:

En toda sociedad existen diversos grupos "demandantes" de regulaciones. Ejemplos típicos de estos grupos los constituyen las industrias, sindicatos, consumidores, jubilados, locatarios, locadores, o aún el grupo de lectores de este estudio. En general, cualquier conjunto de individuos definidos según la ocupación, localización geográfica, edad, ingreso, o cualquier otro atributo común de sus integrantes, puede ser denominado un grupo de interés, y por ende considerado un potencial demandante de regulaciones.

¿Por qué un grupo de interés habría de demandar una regulación? El Estado posee un atributo que no es compartido por ningún ciudadano: el poder de coerción. Es a través de este atributo que el Estado puede producir grandes redistribuciones de riqueza mediante ya sea, impuestos y subsidios, o bien regulaciones que provoquen un similar efecto redistributivo. El Estado, en su rol regulador, puede beneficiar a diversos sectores de la sociedad a través de una infinidad de regulaciones. En general, resulta imposible hallar una regulación que sea redistributivamente neutral; aún la aparentemente más inocua regulación que el lector pueda imaginarse generará, sin lugar a dudas, efectos redistributivos que favorecerán a algún grupo de interés y, por ende, necesariamente perjudicarán a algún otro.

¿Por qué los gobernantes habrían de "ofrecer" regulaciones? El Estado como "oferente" favorecerá mediante regulaciones a los grupos que estén dispuestos a "pagar" un mayor precio por las mismas; este precio se encuentra representado por el apoyo popular que las mismas generarán. Si nos encontramos ante un régimen democrático de gobierno, este apoyo se verá reflejado por el número de votos que, en forma directa, o indirecta (a través, de por ejemplo, contribuciones a las campañas políticas), cada grupo esté dispuesto a aportar. Por otra parte, si asumimos que el suprimir el disenso resulta costoso para un dictador, el apoyo popular resultará relevante (aunque en distinto grado) aún en regímenes no democráticos de gobierno.

Desde este punto de vista una regulación no es más que el reflejo de las condiciones de demanda y oferta por la misma, de igual forma que el precio y la cantidad transada de cualquier bien reflejan las condiciones de demanda y oferta por dicho bien. Es por ello que la Economía de la Regulación asume que el rol principal de la actividad regulatoria del Estado no es corregir imperfecciones del mercado sino redistribuir ingresos; existe una gran cantidad de literatura (usualmente publicada en el Journal of Law and Economics) donde se analizan regulaciones específicas, probando una y otra vez que la hipótesis redistributiva resulta ser la más adecuada para la explicación de las mismas.

En realidad no existe una distinción, desde el punto de vista

redistributivo, entre la actividad regulatoria del gobierno y sus operaciones fiscales; cualquier ciudadano puede ser beneficiado o perjudicado tanto a través de un impuesto o subsidio como a través de una regulación que produzca un similar efecto redistributivo. Este hecho ya es señalado en 1908 por Arthur Bentley, quien en su libro The Process of Government sentó las bases para la moderna economía de la regulación. Arthur Bentley propuso una teoría económica del funcionamiento del gobierno, centrando su interés no en los votantes y en los partidos políticos sino en los grupos de interés. Bentley sostiene que los individuos forman parte de diversos grupos de interés; cada uno de estos grupos ejerce cualquier técnica de presión disponible sobre el gobierno (lobbies, publicidad, sobornos, huelgas, atentados, crímenes políticos, etc.); la competencia entre estos grupos, sujeta a las reglas del juego redistributivo imperantes en un momento dado, determina las políticas gubernamentales llevadas a cabo en una sociedad. La siguiente cita ilustra claramente dicha propuesta:

"The phenomena of government are from start to finish phenomena of force... I prefer to use the word pressure instead of force, since it keeps the attention closely directed upon the groups themselves ... Pressure, as we shall use it, 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 takes up into itself moral energy and the finest discriminations of conscience as easily as bloodthirsty lust of power. 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)

Por consiguiente, si interpretamos a la política económica como el equilibrio resultante de la presión ejercida por los diversos grupos de interés, la política llevada a cabo en un momento dado es independiente del partido político que se encuentre en el gobierno. En realidad el partido gobernante, como sostiene Anthony Downs (1958), será aquel que este dispuesto a llevar a cabo la política surgida de esta competencia.

La hipótesis que he de proponer en este estudio es una consecuencia directa del seminal trabajo de Arthur Bentley,

***"Las políticas económicas seguidas por los diversos países Latinoamericanos no deben ser juzgadas de correctas o erróneas, sino que deben ser consideradas como equilibrios; dado que las mismas suman el resultado de la presión ejercida por los grupos de interés relevantes de cada país, sujetos a las reglas que rigen dicha competencia."***

Obviamente, de una primera lectura de esta hipótesis se

podría desprender que la misma contiene un nivel de animismo similar que el pretender explicar una determinada política económica basándonos en las cualidades intelectuales de los gobernantes; ambas afirmaciones carecerían de todo poder explicativo pues aparentan ser inferidas de los hechos que pretendemos explicar. Sin embargo, Gary Becker (1983, 1985) y Edgardo Zablotsky (1992 [2]) han elaborado extensiones de la teoría propuesta por Bentley que resultan empíricamente confrontables.

Becker (1983, 1985) centra su interés en características propias de los grupos de presión (por ejemplo, el tamaño de los mismos, su eficiencia en la producción de presión política y en el control del free rider, el efecto marginal de la presión ejercida sobre su éxito redistributivo, etc.), derivando diversas proposiciones las cuales son respaldadas por numerosos trabajos empíricos (ver, por ejemplo, Kaveh Mirani [1984] o Tracy Miller [1986]).

Zablotsky (1992 [2]) centra su atención en el rol desempeñado por las reglas del juego bajo las cuales compiten los diversos grupos de presión. Si se consideran como dados el número de integrantes de cada grupo, su eficiencia en la producción de presión política, y cualquier otra característica relevante (ocupación, localización geográfica, edad, ingreso de sus miembros, etc.), cualquier cambio en las reglas del juego (por ejemplo, la supresión del derecho de huelga, la eliminación de la censura de prensa, una alteración en las penas impuestas por desórdenes públicos, el cierre del Parlamento, etc.), habrá de modificar el equilibrio resultante, lo cual se verá reflejado en las políticas económicas derivadas de dicho equilibrio.

El siguiente ejemplo ayudará a ilustrar esta idea. Sudáfrica cuenta con una población blanca de 5.400.000 habitantes y una población negra y asiática de alrededor de 18.000.000 de habitantes; el conceder a estos últimos el derecho a voto representaría un cambio radical en las reglas del juego bajo las cuales compiten los diversos grupos de presión lo cual, en términos del marco conceptual desarrollado por Bentley, habrá de modificar el resultado de dicha competencia, alterándose por lo tanto políticas gubernamentales. Este hecho constituye, a opinión de este autor, una de los factores más importantes en la oposición blanca a la eliminación de la segregación racial.

Zablotsky (1992 [2]) propone analizar un cambio en las reglas del juego que se verifica con gran frecuencia en los países Latinoamericanos: los golpes de estado. El cambio de régimen político traerá aparejado cambios en las reglas bajo las cuales compiten los diversos grupos de presión (probablemente se instaure censura a la prensa, se derogue el derecho de huelga, aumente o disminuya la corrupción, etc.<sup>2</sup>), los

---

<sup>2</sup>Por ejemplo, es posible identificar un cambio en dichas reglas que siempre habrá de presentarse: la caducidad del concepto de democracia de masas. En un sistema político donde las decisiones son tomadas democráticamente resulta por completo racional que un votante no invierta demasiado tiempo y dinero en informarse sobre los tópicos que

cuales habrán de alterar el equilibrio resultante y por ende las políticas económicas derivadas de dicho equilibrio. Con el objeto de estudiar la plausibilidad de esta hipótesis, Zablotsky considera 30 eventos en 15 diferentes países:

A) Cambios de Régimen Político: 14

- A.1) Golpes de Estado que Derrocaron a Gobiernos Democráticos: 6
- A.2) Retornos a la Democracia luego de un Régimen Militar: 7
- A.3) Revoluciones de Masas: 1

B) Cambios de Gobernantes pero no de Régimen Político: 16

- B.1) Transiciones Democráticas (un Presidente surgido de una elección es

---

habrá de votar, dado que la probabilidad que su voto altere el resultado de la elección es cercana a cero; por lo tanto, es completamente racional que un individuo invierta mas tiempo en informarse sobre el precio de un bien de consumo en diversos comercios que sobre el efecto de una determinada política gubernamental (Downs [1957], Becker [1958]). Cualquier grupo de presión puede persuadir a votantes desinformados para que voten en su favor; esto es claramente sustentado por la evidencia empírica que muestra una fuerte correlación positiva entre los gastos realizados en una campaña política y el número de votos obtenidos (Kristian Palda [1975], Gary Jacobson [1979]). Sin embargo el persuadir a dichos votantes provocará costos (gastos en la campaña política), resultando mas barato convencer a desinformados miembros de un grupo a votar en favor de los objetivos de dicho grupo que el convencer a terceros. En otras palabras, cuanto mayor sea el número de desinformados votantes favorecidos por la propuesta del grupo respecto del número de desinformados votantes perjudicados, menor será el costo en tiempo y dinero de obtener un determinado número de votos, dado que resultará mas barato "informar" a los primeros que "malinformar" a los segundos. Por lo tanto, un golpe militar que derroque a un gobierno democrático eliminará, probablemente, la única ventaja con que cuentan los grupos numerosos a los fines de reducir el importante handicap otorgado por el alto número de sus integrantes (Mancur Olson [1965], Gary Becker [1983]); alterándose de esta forma el resultado de la competencia llevada a cabo entre los distintos grupos de presión.

reemplazado por otro): 12

- B.2) Transiciones no Democráticas (un dictador es sucedido por otro): 4

evaluando la hipótesis que se habrán de verificar cambios significativos en el equilibrio resultante (y por ende en políticas económicas) al producirse cambios de regímenes políticos (A), pero no tan solo cambios de gobernantes (B); la Tabla 3 (pág. 10) resume los resultados obtenidos.

La evidencia reportada aparenta respaldar la hipótesis propuesta, dado que la misma es rechazada en tan solo el 21 % (3 eventos) de los cambios de regímenes considerados y en el 13 % de los cambios de gobernantes (2 eventos).

Resulta también interesante mencionar que varios países Latinoamericanos, poseedores de una larga tradición de golpes de estado, presentan regularidades consistentes con nuestra hipótesis. Por ejemplo, Martin Paldam (1987) estudia el comportamiento de la tasa de inflación durante gobiernos civiles y militares en 8 países Latinoamericanos: Argentina, Colombia, Perú, México, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela, durante el período 1946-1973, concluyendo que la inflación usualmente se incrementa durante regímenes civiles y disminuye durante regímenes militares (ver Tabla 4, pág. 11).

Otro ejemplo de similares regularidades puede ser extraído del paper de David Greenaway y Chong Hyun Nam (1988) quienes señalan que los dos únicos países Latinoamericanos que adoptaron una estrategia de desarrollo fuertemente orientada hacia el interior en el período 1965-1973, pero otra moderadamente orientada hacia el exterior en el período 1973-1984, fueron los dos países que sufrieron en 1973 un cambio de régimen político: Chile y Uruguay.

Mi objetivo en este trabajo consistirá en estudiar una importante diferencia en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de presión en la República Argentina: la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña; con el objeto de proveer una pieza de evidencia adicional en sostén de la teoría propuesta por Arthur Bentley.

### TABLA 3

EL ROL DE LAS REGLAS DEL JUEGO EN LA PROPUESTA DE BENTLEY.

+))))))))))0))))))))))0))))))))))  
 \*           \* Cambios de Régimen \* Cambios de Gobernante \*  
 \* P A I S E S /))))))))0))))))))3))))))))0))))))))1  
 \*           \* A Favor \* Rechaza \* A Favor \* Rechaza \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Argentina \* 2 \* 2 \* 2 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Chile \* 1 \* 0 \* 2 \* 1 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Rep.Dominicana\* 1 \* 0 \* 1 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Ecuador \* 1 \* 0 \* 2 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Francia \* 0 \* 0 \* 1 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Grecia \* 1 \* 0 \* 0 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Irán \* 1 \* 0 \* 0 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Israel \* 0 \* 0 \* 1 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Panamá \* 1 \* 0 \* 0 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Perú \* 1 \* 0 \* 0 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* España \* 0 \* 1 \* 1 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Gran Bretaña \* 0 \* 0 \* 1 \* 1 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Estados Unidos\* 0 \* 0 \* 2 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Uruguay \* 1 \* 0 \* 1 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Venezuela \* 1 \* 0 \* 0 \* 0 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \* Total \* 11 \* 3 \* 14 \* 2 \*  
 /))))))))3))))))))3))))))))3))))))))3))))))))1  
 \*           \* 64444447 \*           \* 64444447 \*           \*  
 \* Porcentaje \* 5 79 5 \* 21 \* 5 87 5 \* 13 \*  
 \*           \* 94444448 \*           \* 94444448 \*           \*

.))))))))))2))))))))2))))))))2))))))))2))))))))2))))))))-

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

TABLA 4

TENDENCIA DE LA TASA DE INFLACION DURANTE REGIMENES MILITARES Y DEMOCRATICOS, 1946-83.

+))))))))0))))))))))))))))))))0))))))))))))))))))))),				
* Tendencia	* Regimenes Civiles	* Regimenes Militares	*	
/))))))))3))))))))))))))))))))3))))))))))))))))))))1				
* *	* 6444447	* *		
* Decrece	* 0	* 5 5 5	*	
* *	* 9444448	* *		
/))))))))3))))))))))))))))))))3))))))))))))))))))))1				
* *	* *	* *		
* Incierta	* 6	* 4	*	
* *	* *	* *		
/))))))))3))))))))))))))))))))3))))))))))))))))))))1				
* *	* 6444447	* *		
* Crece	* 5 11 5	* 2	*	
* *	* 9444448	* *		
.))))))))2))))))))))))))))))))2))))))))))))))))))))-				

Fuente: Martin Paldam, "Inflation and Political Instability in Eight Latin American Countries, 1946-83," Public Choice, No.52, 1987.