

# Competencia política y empleo burocrático

## Un análisis formal de la ineficiencia en la provisión de bienes públicos

Leonardo A. Gatica Arreola y Georgina Soto Sotomayor\*

Fecha de recepción: 15 de mayo de 2008; fecha de aceptación: 31 de enero de 2012.

*Resumen:* Este artículo presenta un modelo formal para analizar el efecto que tiene la competencia política sobre el desempeño gubernamental en cuanto al nivel de empleo burocrático y a la eficiencia en la provisión de bienes públicos. En contraste con otros argumentos que relacionan positivamente la competencia política y la eficiencia del gobierno, el principal resultado muestra que la competencia política genera incentivos para un nivel de empleo burocrático excesivo y una provisión ineficiente de bienes públicos.

*Palabras clave:* competencia política, eficiencia gubernamental, tamaño del gobierno.

### ***Political Competition and Bureaucratic Employment: A Formal Analysis of the Inefficiency in the Provision of Public Goods***

*Abstract:* This paper presents a formal model to explore the effect of political competition on government performance relative to the efficient provision of public goods and the size of bureaucracy. In contrast with other arguments that sustain there is a positive relationship between political competition and efficiency, the main result shows that political competition provides incentives for an excess of bureaucratic employment and an inefficient provision of public goods.

*Keywords:* political competition, government efficiency, size of government.

*Clasificación JEL:* D72, D73, H41.

---

\* Leonardo A. Gatica Arreola, leonardo.gatic@gmail.com, profesor-investigador, Departamento de Economía e Instituto de Investigación de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara. Zapopan, Jal. México. Georgina Soto Sotomayor, georgina.soto@congreso.gob.mx, asesora económica, Comisión de Desarrollo Rural, H. Cámara de Diputados. México, D.F. México. Queremos en especial agradecer las charlas y los comentarios de Mel Hinich, quien desafortunadamente no pudo ver publicado este trabajo. También agradecemos el trabajo de dos dictaminadores anónimos; sus observaciones y sugerencias a versiones previas de este artículo nos permitieron mejorarlo de manera sustancial. Finalmente, las opiniones que puedan desprenderse de este trabajo son responsabilidad de los autores y no reflejan ninguna posición de sus instituciones de adscripción.

## Introducción

Para algunos autores la competencia política provee incentivos que conllevan un aumento en la eficiencia gubernamental. Estos argumentos teóricos sostienen que al incrementarse la competencia en el sistema político, cualquier partido gobernante mejorará su desempeño en la administración pública (Wittman, 1989, 1997). Sin embargo, los resultados de los procesos de democratización, en particular para América Latina, siguen siendo preocupantes, especialmente debido al recurrente uso político-electoral de los recursos públicos (O'Donnell, 1997).

Existen otros argumentos teóricos y análisis empíricos de los que hemos aprendido que la competencia en la arena política no necesariamente lleva a la implementación de políticas públicas eficientes, en particular debido a las prácticas clientelares. Moreno (2008), por ejemplo, analiza diferentes indicadores de eficiencia gubernamental a nivel municipal para el caso mexicano, y encuentra que una mayor participación del electorado no implica, en promedio, una mejora en estos indicadores. Una de las posibles explicaciones de esta relación es el uso clientelar de recursos públicos para incentivar la participación electoral de los ciudadanos a favor del partido en el gobierno, en detrimento de la provisión de bienes públicos. Este uso clientelar de recursos públicos también ha sido analizado para el caso de México por Magaloni *et al.* (2007) y Díaz-Cayeros *et al.* (2006). A partir del estudio de la distribución de recursos federales en el programa Pronasol, Magaloni *et al.* (2007) encontraron evidencia del uso clientelar de recursos con el fin de disminuir el riesgo electoral que implica la incertidumbre del retorno político de la provisión de bienes públicos. Díaz-Cayeros *et al.* (2006) también encontraron que durante el proceso electoral de 2006 el gobierno federal en México empleó puntualmente los programas Oportunidades y Seguro Popular para mejorar su posición electoral dentro de grupos de votantes que originalmente no lo favorecían. Estas prácticas, donde la provisión de bienes públicos se sustituye por la distribución clientelar de bienes privados o de tipo club, por supuesto no son privativas del caso mexicano. Brusco *et al.* (2004), por ejemplo, han encontrado resultados similares a los de Díaz-Cayeros *et al.* (2006) para el caso del Plan Trabajar en Argentina, y sabemos también que en Perú el gobierno de Fujimori administró sus programas de combate a la pobreza para asegurar el control electoral en ciertos distritos (Schady, 2000).

Debido a la persistencia de estas prácticas a pesar de los procesos de democratización que se han observado en muchos países, en los últimos

años ha resurgido el interés en las relaciones clientelares. La creciente literatura que analiza estos procesos clientelares como resultado de la competencia política en sistemas democráticos contemporáneos se ha enfocado principalmente en programas de carácter redistributivo (Wantchekon, 2003; Cornelius, 2004; Cox y Kousser, 1981; Cox y Thies, 2000; Medina y Stokes, 2007; Brusco *et al.*, 2004). Sin embargo, más allá de los programas redistributivos, uno de los recursos públicos que se han usado de forma clientelar es el empleo gubernamental. Esta práctica ha sido común en diferentes países a lo largo de la historia. Sabemos, por ejemplo, que el empleo clientelar fue muy común durante el siglo XVIII en Inglaterra (O’Gorman, 2001), así como en la época previa a la guerra civil en el caso norteamericano (Cammarosano, 1989). En épocas recientes el empleo gubernamental continúa siendo una forma de estrategia clientelar (Papakostas, 2001; Calvo y Murillo, 2004; Kemahlioglu, 2005); sin embargo, son pocos los trabajos teóricos que analizan el uso clientelar del empleo gubernamental y sus repercusiones en el desempeño del gobierno (Robinson y Verdier, 2002; Acemoglu y Robinson, 2001).

En este artículo buscamos aportar elementos para dar una explicación sobre el uso clientelar del empleo gubernamental como resultado de la competencia política, así como sobre la ineficiencia en el desempeño gubernamental que resulta de esta estrategia política. Para ello desarrollamos un modelo formal donde la competencia política entre dos partidos incentiva al partido gobernante a contratar una cantidad excesiva de trabajadores gubernamentales para producir y proveer bienes públicos, debido a que el empleo puede usarse como patronazgo político. El exceso en el tamaño de la burocracia disminuye la eficiencia del gobierno para ofrecer bienes públicos. Sin embargo, aun cuando la disminución en la provisión de bienes públicos le resta aceptación ciudadana al partido gobernante, el exceso de empleo gubernamental resulta políticamente óptimo. El resultado es la pérdida de eficiencia gubernamental en su capacidad para proveer bienes públicos.

Sabemos que el uso y la distribución de los recursos públicos, tanto entre proyectos alternativos como entre diferentes grupos de ciudadanos, tienen su principal explicación en los procesos políticos, y existe una gran cantidad de literatura que se ha enfocado al estudio de los efectos que estos procesos tienen sobre la provisión de bienes públicos.<sup>1</sup> El argumento

---

<sup>1</sup>Trabajos clásicos como los de Weber (1922), Buchanan y Tullock (1962), y más recientemente los de Metzler y Richard (1981), Tilly (1985) y Olson (2000), reconocen el proceso político

que desarrollamos en este trabajo considera, al igual que la mayoría de esta literatura, que existe una retribución política por la oferta de bienes públicos, la cual compite con la rentabilidad política que también tiene la provisión focalizada de bienes privados o locales. Nuestro modelo aborda el problema de distribución de los recursos públicos en la provisión de estos dos tipos de proyectos. Esta distribución de recursos está determinada por la rentabilidad relativa de estos dos tipos de política pública, lo cual también ha sido señalado en otros trabajos (Bueno de Mesquita *et al.*, 2004; Chhibber y Nooruddin, 2004). Por ejemplo, para el caso de la India, Chhibber y Nooruddin (2004) nos han mostrado que el sistema de partidos puede determinar la distribución gubernamental entre bienes públicos y bienes locales, y que donde existe un sistema bipartidista el gobierno tiende a competir electoralmente mediante una estrategia de provisión de bienes públicos, mientras que en estados con sistemas multipartidistas se privilegia la provisión de bienes tipo club. Dado que en un sistema multipartidista el triunfo electoral se obtiene con una mayoría relativa, los partidos compiten mediante la movilización de grupos con demandas específicas; por lo tanto, es más rentable ofrecer bienes focalizados a algunos de estos grupos que proveer bienes públicos a todos los ciudadanos. Por el contrario, en los sistemas bipartidistas se requiere el apoyo de una mayoría simple, que es más fácilmente alcanzable mediante la provisión de bienes públicos. Bueno de Mesquita *et al.* (2004), a partir de su teoría del selectorado, plantean que el tamaño relativo del selectorado<sup>2</sup> respecto al de la ciudadanía determina la cantidad de bienes públicos y privados empleados políticamente por el grupo gobernante, y analizan varios casos históricos que ejemplifican esta idea.

En nuestro modelo, la forma en que se distribuyen bienes privados es a través de la compra de insumos para la provisión de bienes públicos, en particular mediante la oferta de empleo gubernamental. Al igual que en otros análisis sobre redistribución política, en nuestro argumento la oferta

---

como determinante fundamental de la provisión de bienes públicos. Más recientemente algunos trabajos se han enfocado en las divisiones sociales o étnicas como determinantes de las diferencias en la oferta de bienes públicos (Frankel y Rao, 1987; Alesina, Baqir y Easterly, 1999; Chandra, 2004; Banerjee y Somanathan, 2006); otros han considerado las variaciones institucionales, como las reglas electorales (Myerson, 1993; Lizzeri y Persico, 2001; Milesi-Ferretti *et al.*, 2002; Persson y Tabellini, 1999, 2000), los arreglos constitucionales (Persson, Roland y Tabellini, 1997, 2000; Castles, 1998; Persson y Tabellini, 2003) o los partidos políticos (Boix, 1998; Alesina y Roubini, 1999).

<sup>2</sup>El selectorado es un subconjunto de la ciudadanía que tiene el poder suficiente para definir los resultados de la competencia política.

de empleo público como patronazgo político se focaliza en los ciudadanos que proveen la mayor rentabilidad política posible (Coughlin, 1986; Cox y McCubbins, 1986; Lindbeck y Weibull, 1987; y Dixit y Londregan, 1995, 1996). En este caso el gobierno busca capturar los ciudadanos que originalmente se encuentran en su oposición, pero que están cercanos al punto de indecisión.<sup>3</sup> Así, el empleo gubernamental tiene un rendimiento político indirecto como insumo en la oferta de bienes públicos, pero también tiene una rentabilidad directa como patronazgo político. La combinación de estas dos formas de rentabilidad incentiva un exceso de empleo gubernamental en detrimento de la productividad en la producción de bienes públicos. El resultado del modelo argumenta que aun en un contexto democrático con competencia política siempre existen incentivos para que el tamaño del empleo burocrático sea excesivo y la provisión de bienes públicos sea ineficiente.

El resto del artículo procede como sigue. En la primera sección se introduce un modelo de competencia política y empleo, donde se describen las características del contexto y de los agentes involucrados. En la sección II se plantean los problemas de competencia política y maximización de apoyo político para el partido en el gobierno. En la sección III se discute la eficiencia gubernamental en términos de la provisión de bienes públicos. Por último, en la sección IV se plantean las conclusiones del artículo.

## **I. Un modelo simple de competencia política**

La economía está conformada por dos tipos de agentes: ciudadanos y partidos políticos. Seguimos a Hinich y Munger (1994) y suponemos que la percepción ideológica de los agentes les permite representar sus preferencias de política en un espacio ideológico de dimensiones reducidas. Consideramos entonces que los ciudadanos localizan sus preferencias sobre un

---

<sup>3</sup> En la literatura existe discusión sobre los grupos a los cuales se dirigen las estrategias de patronazgo. Este trabajo no busca insertarse en esta discusión. En este caso los recursos clientelares se distribuyen entre los ciudadanos que dentro del grupo opositor son más fáciles de vencer como resultado de la simplicidad del modelo. Sin embargo, aunque este no es un punto central del argumento, es también consistente con otros trabajos empíricos. Díaz Cayeros *et al.* (2006), por ejemplo, reportan que los programas Oportunidades y Seguro Popular por parte del gobierno federal en México se emplearon para mejorar su posición entre votantes que se encontraban en el grupo opositor durante el proceso electoral de 2006. Otros ejemplos que han documentado este tipo de estrategia son Case (2001) para el caso de Albania, y Dahlberg y Johansson (2002) y Johansson (2003), quienes estudian procesos redistributivos en Suecia.

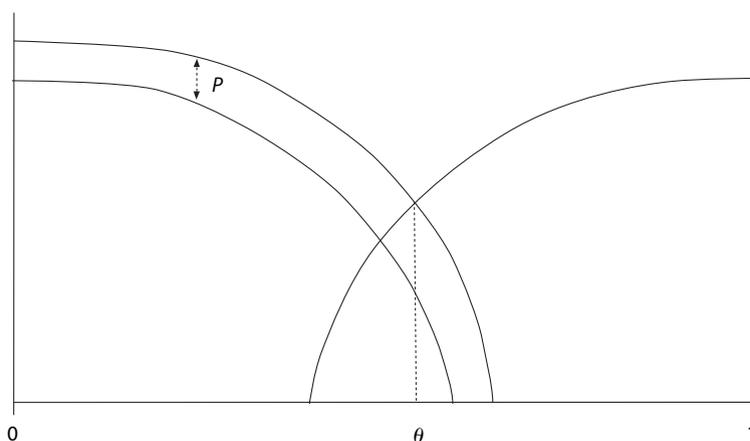
espacio ideológico unidimensional, de acuerdo con la percepción que tienen sobre la posición de los partidos, definido en el intervalo  $[0, 1] \subset \mathbb{R}$ . Los ciudadanos perciben que las posiciones ideológicas de los partidos se encuentran en los extremos del intervalo y suponemos además que todos y cada uno de los ciudadanos tienen preferencias con un solo pico dentro del espacio. Esto último implica que cada ciudadano tiene un punto ideal dentro del espacio y su utilidad disminuye monótonamente al alejarse de él en cualquier dirección. Este espacio se puede entender, por ejemplo, en términos de derecha e izquierda, donde la extrema derecha y la extrema izquierda se encuentran localizadas en los puntos 0 y 1, y la posición ideológica preferida de cada ciudadano se puede localizar en algún punto del intervalo. Cada ciudadano está indizado de acuerdo con su posición más preferida dentro del espacio ideológico, de tal forma que el ciudadano  $i$  tiene su posición ideológica más preferida en el punto  $i \in [0, 1]$ . Para simplificar el análisis y aislar los resultados de la distribución de los ciudadanos en el espacio ideológico, suponemos que las posiciones ideales de los ciudadanos se distribuyen uniformemente a lo largo del intervalo.

### *1.1. Los partidos políticos*

Suponemos que hay dos partidos políticos; un partido en el gobierno que llamaremos  $A$ , y un partido de oposición que denotaremos como  $B$ . Los partidos tienen una plataforma política y una imagen ante la ciudadanía, con las cuales los ciudadanos construyen sus percepciones y localizan la posición de los partidos en el espacio ideológico (Hinich y Munger, 1994). Como se ha mencionado, suponemos que las posiciones atribuidas a los partidos son los extremos del espacio: 0 para el partido en el gobierno y 1 para el partido opositor. Al seguir a Dixit y Londregan (1996) suponemos que los partidos no pueden mover sus posiciones dentro del espacio ideológico, lo cual puede interpretarse como que las posiciones ideológicas cambian lentamente y los partidos no pueden cambiar radicalmente sus posiciones como una estrategia inmediata para ganar apoyo político. Suponemos entonces que los partidos mantienen fijas sus posiciones en el espacio ideológico para ser consistentes con sus seguidores y también para diferenciarse de sus rivales. Estas posiciones son de conocimiento común para todos los agentes.

Ambos partidos buscan obtener el máximo apoyo político posible entre los ciudadanos y consideran a cada ciudadano exactamente igual; es decir, valoran exactamente de la misma manera el apoyo que reciben de cual-

**Gráfica 1.** Afinidad de los ciudadanos con los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia.

quier ciudadano, independientemente de su afinidad ideológica. Así, la afinidad ideológica de los ciudadanos con cada partido, es decir, la distancia entre la posición de cada partido y del punto ideal de cada ciudadano dentro del espacio ideológico, define la proporción de apoyo político que cada partido recibe (véase la gráfica 1).

Sin embargo, los gobiernos tienen la ventaja de emplear recursos públicos para afectar la afinidad de los ciudadanos. En este caso el partido gobernante cuenta con un monto exógeno de recursos públicos,  $G$ , que usa para comprar insumos, trabajo y capital, y producir una cierta cantidad del bien público,  $P$ . La provisión de bienes públicos mejora la percepción que los ciudadanos tienen del gobierno y aumenta su aceptación entre la ciudadanía.

Suponemos que el gobierno es tomador de precios y que tanto la tasa de rendimiento del capital como el salario son iguales a 1. Así, la restricción presupuestal que enfrenta el gobierno es:

$$K + L \leq G \tag{1}$$

El bien público se produce mediante una tecnología representada por la función  $P = f(K, L)$ , continua y diferenciable con las siguientes características:

$$\begin{aligned}
f_K &\geq 0, f_{KK} < 0, f_L \geq 0, \\
f_{LL} &< 0, f_{LK} > 0, \quad \forall K, L \geq 0, \\
\lim_{L \rightarrow 0} f_L(K, L) &= \infty, \quad \forall K > 0, \\
\lim_{K \rightarrow 0} f_K(K, L) &= \infty, \quad \forall L > 0,
\end{aligned} \tag{2}$$

donde  $P$  es la cantidad producida de bien público,  $K$  es el monto de capital y  $L$  es la cantidad total de trabajo empleado para la producción de bienes públicos.

El partido en el gobierno ofrece empleo para producir y proveer bienes públicos, y decide a qué ciudadanos contratar y por cuánta cantidad de trabajo. Denotamos como  $l_i \geq 0$  la cantidad de empleo que se le ofrece al ciudadano  $i$ , por lo que la cantidad total de trabajo contratado es

$$L = \int_0^1 l_i di \tag{3}$$

Dado que los ciudadanos elegidos para trabajar en la provisión de bienes públicos se ven beneficiados de manera privada por el empleo burocrático, el gobierno puede alterar la afinidad de este grupo de ciudadanos y obtener su apoyo mediante la provisión de empleo. En esta forma, los recursos con los que cuenta el gobierno se pueden emplear para proveer bienes públicos,  $P$ , pero también pueden servir como patronazgo político para crear relaciones clientelares mediante la oferta de empleo burocrático. En este modelo, para simplificar el análisis y sin que esto cambie en algo los resultados, suponemos que todo el empleo gubernamental se utiliza como patronazgo.

Así, el partido en el gobierno decide cómo distribuir sus recursos para proveer bienes públicos y bienes privados en forma de empleo burocrático o clientelar; ello para competir por el apoyo político de los ciudadanos, dadas las posiciones ideológicas de los demás agentes.

## 1.2. Los ciudadanos

Hay un *continuum* de ciudadanos distribuidos uniformemente en el intervalo  $[0, 1]$  de acuerdo con sus posiciones ideológicas más preferidas. Las posiciones ideológicas ideales de los ciudadanos son observables y de conocimiento común para los partidos.

Como es común en los modelos de votación espacial, la afinidad del ciudadano  $i$  con un partido está determinada por la distancia entre su posición ideológica ideal y la posición del partido. Igualmente suponemos que la percepción que los ciudadanos tienen del gobierno mejora con una mayor provisión de bienes públicos. Si bien el modelo se enfoca en la cantidad de bien público, esto se puede interpretar también como la calidad del bien público. Así, cuando se mejora la provisión de bien público y dado que todos y cada uno de los ciudadanos obtienen la misma utilidad por esta provisión, la percepción del gobierno mejora en cada ciudadano y afecta positivamente su afinidad. Finalmente, aquellos ciudadanos que se benefician de manera privada mediante el empleo gubernamental aumentan también su afinidad para con el partido en el gobierno.

Así, cada ciudadano ofrece su apoyo al partido en el gobierno si su afinidad es mayor hacia él que hacia el partido de oposición. Formalmente, la afinidad o preferencia del ciudadano  $i$  sobre los dos partidos está representada por la comparación de las siguientes funciones:

$$U_i(A) = -i^2 + P + l_i \tag{4}$$

$$U_i(B) = -(1-i)^2 \tag{5}$$

donde  $l_i$  es el tiempo de trabajo en el gobierno del ciudadano  $i$ ; entonces,  $l_i > 0$  si el ciudadano  $i$  trabaja en el gobierno y  $l_i = 0$  de otra forma.

Así, las funciones  $U_i(A)$  y  $U_i(B)$  representan el nivel de afinidad del ciudadano  $i$  con el partido en el gobierno y con el partido opositor, respectivamente.

### 1.3. Partidarios

Se asume que los ciudadanos apoyan solamente a uno de los partidos. Entonces, supondremos que el ciudadano  $i$  apoya al partido en el gobierno si  $U_i(A) \geq U_i(B)$ , y al partido opositor si  $U_i(B) > U_i(A)$ .

Dado el intervalo definido por las posiciones ideológicas de los partidos,  $a$  y  $b$ , un nivel determinado de bien público, y debido a la continuidad tanto de la distribución de ciudadanos sobre el espacio ideológico como a las funciones  $U_i(A)$  y  $U_i(B)$ , existe un único punto  $\theta$  que representa al último ciudadano que apoya al partido gobernante y que está definido por  $-\theta^2 + P = -(1-\theta)^2$ . Por las características de las funciones (4) y (5),

todo ciudadano  $i$  tal que  $i \leq \theta$  apoya al partido en el gobierno, mientras que todo ciudadano  $i$  tal que  $i > \theta$  apoya al partido opositor.

Las curvas que se muestran en la gráfica 1 representan la utilidad o el nivel de afinidad que cada ciudadano localizado sobre el espacio ideológico tiene para con el partido en el gobierno y para con el partido de oposición, dadas las posiciones de los partidos (0 y 1) y el nivel de bien público ofrecido por el gobierno.

La fracción de la ciudadanía que apoya a cada partido está determinada por el ciudadano  $\theta$ . Así, el porcentaje de ciudadanos que apoyan al partido  $A$  es la fracción  $\theta$  y está definida a partir de (4) y (5) como

$$\theta = \frac{1 + P}{2} \quad (6)$$

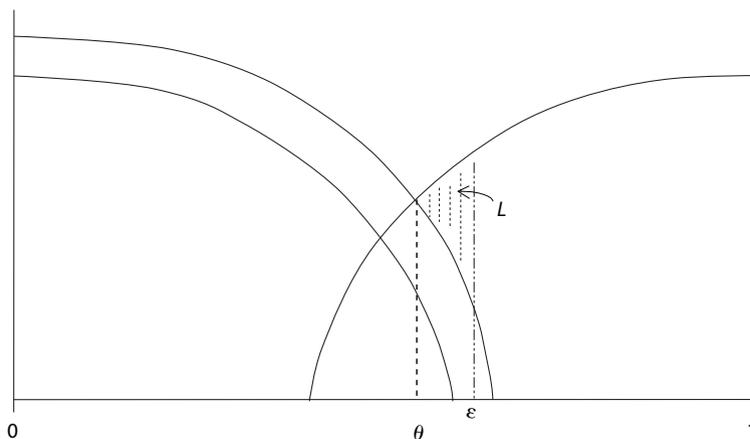
La fracción de ciudadanos que son seguidores de  $B$  es entonces  $1 - \theta$ .

#### *1.4. Empleo como patronazgo*

Dado que suponemos que hay información perfecta, el partido  $A$  conoce a sus seguidores naturales, aquellos que, dada la posición ideológica de su plataforma y el nivel de bien público, apoyan al partido independientemente de la distribución de empleo. La cantidad de estos seguidores naturales está dada por  $\theta$ . Asimismo, sabe quiénes son los seguidores naturales de la oposición, cuya magnitud es  $1 - \theta$ . Al tener esta información, el partido en el gobierno distribuye empleos entre los seguidores naturales del partido opositor con el fin de cooptarlos y así aumentar la magnitud de apoyo político entre los ciudadanos. Para lograr cooptar a los seguidores naturales de la oposición es necesario ofrecerles una cantidad de empleo, y por lo tanto un nivel salarial tal que compense la utilidad de los agentes cooptados por cambiar su preferencia partidista. Dado que para los seguidores naturales de  $B$  la diferencia en sus preferencias partidistas aumenta conforme se alejan de  $\theta$  hacia la derecha, el costo para cooptarlos también aumenta al alejarse de  $\theta$ . Así, para cooptar el mayor número de ciudadanos minimizando el costo el partido en el gobierno ofrece empleo en una vecindad de  $\theta$ , dentro de un intervalo  $[\theta, \varepsilon]$  donde  $\varepsilon > \theta$ , como se muestra en la gráfica 2.

Dado que el partido en el gobierno debe compensar la diferencia entre las preferencias partidistas de los ciudadanos y bajo el supuesto de que el salario es igual a 1, el área (entre las dos curvas) que va de  $\theta$  a  $\varepsilon$  en la gráfica 2 representa tanto la cantidad de empleo ofrecido para cada ciudada-

**Gráfica 2.** Ciudadanos empleados por el gobierno



Fuente: Elaboración propia.

no en el intervalo  $[\theta, \varepsilon]$  como el monto de recursos públicos destinados a comprar trabajo para la producción del bien público. Esto se resume en el siguiente resultado.

*Resultado 1.* El partido en el gobierno coopta a los ciudadanos más cercanos al ciudadano indiferente que se encuentran dentro del conjunto de los opositores. Para ello ofrece el mínimo de empleo necesario para cambiar su preferencia (véase el apéndice A1).

De acuerdo con lo anterior y como se observa en la gráfica 2,  $\varepsilon$  está definida implícitamente por

$$\int_{\theta}^{\varepsilon} -(1-i)^2 - (-i^2 + P) di = L \tag{7}$$

como una función  $\varepsilon(L|P)$  y donde  $L$  es el número de horas totales de trabajo empleadas en la producción del bien público (véase el apéndice A2).

## II. Competencia por apoyo político

Como ya hemos mencionado, el partido en el gobierno distribuye los recursos públicos en la adquisición de insumos, tanto para la provisión de bie-

nes públicos como para la provisión de empleo burocrático. Esto con el fin de obtener el mayor número de partidarios dada su posición ideológica respecto al partido opositor.

La compra de insumos para la provisión de bienes públicos es necesaria; sin embargo, este proceso implica un beneficio para quien se ve favorecido como proveedor de insumos. El problema en este caso es la distribución de los recursos públicos en la compra de insumos, ya que mediante este proceso se puede obtener apoyo político de quienes se ven favorecidos por la adquisición de los mismos, o sea, quienes realizan esas ventas al gobierno. Si bien estos insumos son indispensables para la provisión de bienes públicos, el uso clientelar del proceso de adquisición puede llevar a la compra de insumos no necesarios o de baja calidad que afectan negativamente la provisión de bienes públicos. Esto puede conducir a la disminución del apoyo que la ciudadanía en su conjunto ofrece al partido en el gobierno. Este es el problema que el modelo intenta capturar.

Ya que  $G = L + K$ , podemos expresar la producción del bien público como una función del nivel de empleo  $f(G - L, L)$ . El problema para el partido en el gobierno es entonces:

$$\begin{aligned} & \max_{K, L} \varepsilon(L, P) \\ & s.a \\ & K + L \leq G \\ & K \geq 0 \\ & L \geq 0 \\ & P = f(K, L) \end{aligned} \tag{8}$$

El problema (8), junto con la función implícita (7), representa el proceso de decisión del gobierno cuando enfrenta tanto el costo de oportunidad del patronazgo para cooptar seguidores, como la pérdida de apoyo político por la posibilidad de disminuir el monto de bien público producido debido a un exceso de empleo gubernamental. La solución está caracterizada por las condiciones de Kuhn-Tucker para el problema (véase el apéndice A3).

En el siguiente apartado analizaremos las implicaciones de la solución óptima al problema del partido en el gobierno.

### III. Eficiencia gubernamental

En este apartado se analizan las implicaciones de la solución óptima al problema del partido en el gobierno desde un marco de referencia que es la política pública socialmente óptima. En este análisis entendemos la eficiencia gubernamental en función de la provisión socialmente óptima del bien público. La eficiencia se refiere entonces al uso óptimo de recursos públicos dada la tecnología para proveer el bien público, y por lo tanto se refiere a una demanda óptima de  $K$  y  $L$ .

Suponiendo que el partido en el gobierno buscara maximizar el bienestar social sin importar sus intereses políticos, y como suponemos que el bien público es puro, es decir, todos los ciudadanos pueden consumirlo y se benefician por igual, entonces el problema del gobierno es el siguiente:

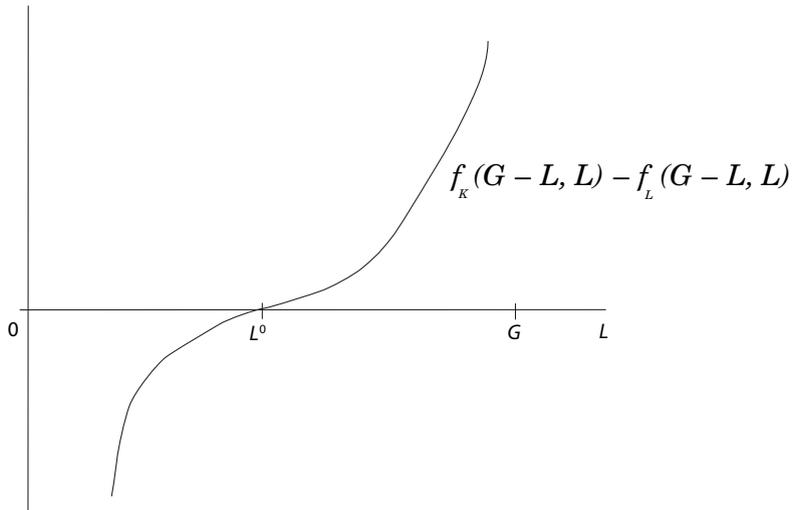
$$\begin{aligned} \max_L f(K, L) \\ \text{s.a. } K + L = G, \\ 0 \leq L \leq G. \end{aligned} \quad (9)$$

La condición de primer orden en este problema es  $f_K(G-L^0, L^0) = f_L(G-L^0, L^0)$ , dado que asumimos que tanto el costo del capital como el del trabajo son iguales a 1.<sup>4</sup> Dos, los supuestos para la función de producción; la solución de esta condición de primer orden existe y caracteriza el nivel de empleo socialmente óptimo  $L^0$  (véase el apéndice A4). La gráfica 3 representa la solución socialmente óptima.

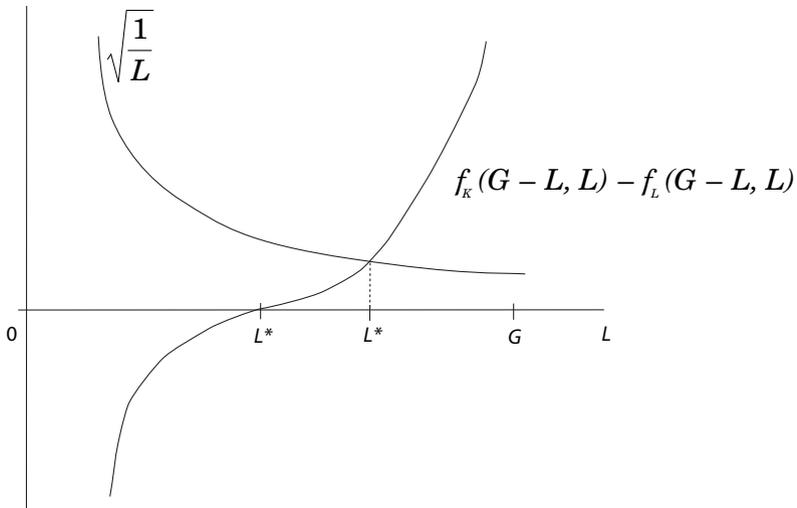
En este artículo nuestra principal pregunta es si el interés político del gobierno por obtener el apoyo de los ciudadanos para mantenerse en el poder provee los incentivos suficientes para que el partido en el gobierno se comporte eficientemente. Esto es, nos interesa comparar el nivel de empleo correspondiente al problema de competencia por apoyo político

---

<sup>4</sup> Podríamos igualmente suponer la existencia de una función de utilidad social Bergson-Samuelson de tipo utilitarista; en ese caso el resultado es exactamente el mismo. El supuesto principal para determinar la eficiencia gubernamental como un comportamiento maximizador de la oferta del bien público es el de anonimidad de los ciudadanos; es decir, cada ciudadano tiene exactamente la misma importancia para el planificador central. Dado lo anterior y dada la función de utilidad de los ciudadanos, el gobierno maximiza la utilidad de cada uno al maximizar la producción del bien público. Finalmente, la distribución del empleo y su efecto directo a través de los salarios pagados a los burócratas tiene un efecto marginal en el conjunto social, debido a que suponemos la existencia de un *continuum* de ciudadanos. Aun cuando esto no fuera así, este no es un punto relevante para nuestro objeto de estudio.

**Gráfica 3.** Nivel óptimo de empleo

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfica 4.** Nivel de empleo con competencia política

Fuente: Elaboración propia.

con el nivel de empleo socialmente óptimo. El siguiente resultado muestra que, en términos de empleo gubernamental y de provisión de bienes públicos, la competencia por apoyo político no genera los incentivos correctos para que el gobierno se comporte de manera eficiente.

*Resultado 2.* En todo equilibrio el nivel de empleo gubernamental es estrictamente mayor que el socialmente óptimo,  $L^* > L^0$ .

*Prueba.* Véase el apéndice A5.

El resultado anterior puede verse con claridad en la gráfica 4. De acuerdo con las condiciones de Kuhn-Tucker, la decisión óptima para el partido en el gobierno, dada su posición ideológica, 0, y la del partido rival, 1, es contratar una cantidad de trabajo tal que  $f_K(G - L^*, L^*) = f_L(G - L^*, L^*) + \sqrt{\frac{1}{L^*}}$ . Dado que las posiciones ideológicas de los partidos difieren y hay una distancia ideológica entre ellos que hemos normalizado a 1, el gobierno contrata una cantidad de trabajo mayor que la socialmente óptima.

La solución a la función implícita  $f_K(G - L^*, L^*) = f_L(G - L^*, L^*) + \sqrt{\frac{1}{L^*}}$  es una función  $L(G)$ . Es claro que el único caso en que el empleo gubernamental es igual al socialmente óptimo es cuando ambos partidos tienen la misma posición ideológica; es decir, si la distancia entre ellos fuese cero.

El resultado implica que el empleo burocrático políticamente óptimo se utiliza como patronazgo, y siempre excede el nivel de empleo socialmente óptimo. El hecho de ofrecer cierto nivel de bien público, por mínimo que sea, siempre aumenta el número de ciudadanos que apoyan al partido gobernante independientemente de la posición ideológica de su programa. Al aumentar el nivel de empleo más allá del óptimo social, el nivel de bien público producido disminuye y el gobierno pierde apoyo de algunos ciudadanos cercanos al partidario marginal. Sin embargo, esto le permite cooptar un mayor número de ciudadanos por medio de la oferta de empleo burocrático; políticamente siempre es más rentable el uso de empleo burocrático como patronazgo que la provisión de bienes públicos como una forma de atraer el apoyo ciudadano. De forma intuitiva, esto se debe a que el patronazgo es el uso de recursos públicos empleados en ofrecer un beneficio privado a ciudadanos específicos cuyas preferencias ideológicas los hacen altamente rentables desde el punto de vista político; son los ciudadanos cercanos al partidario marginal sobre los que el partido en el gobierno actúa de manera clientelar debido a que son los menos costosos de cooptar. En contraste, el uso de recursos públicos para atraer el apoyo de los ciudadanos por la vía de la provisión de bienes públicos, si bien tiene la ventaja de afectar a toda la población, dado que no

hay exclusión ni rivalidad, tiene un impacto que se diluye mientras la posición ideológica de los ciudadanos es más lejana. Esto es lo que hace al patronazgo políticamente más rentable que la provisión de bienes públicos, y lleva al partido en el gobierno a ofrecer de forma discrecional un nivel de empleo burocrático que excede el óptimo social.

#### **IV. Conclusiones**

En este artículo desarrollamos un modelo teórico donde la competencia política entre dos partidos siempre provee incentivos para que el partido gobernante ofrezca una cantidad excesiva de empleo gubernamental en relación con el tamaño socialmente óptimo de la burocracia. Este exceso de empleo gubernamental se traduce en una provisión ineficiente de bienes públicos.

El argumento principal de este artículo propone que dado que el gobierno requiere de insumos para producir y proveer bienes públicos, en particular de trabajo, la compra de estos insumos puede emplearse como patronazgo político. En un contexto de competencia política la compra de insumos para ofrecer bienes públicos adquiere un carácter distinto a la de la mera lógica productiva, y se transforma en un mecanismo clientelar que puede aumentar el apoyo político que busca el partido en el gobierno. Así, la rentabilidad política del empleo burocrático va más allá de la posibilidad del gobierno de mejorar su aceptación entre los ciudadanos mediante la provisión de bienes públicos, e introduce una retribución que resulta del apoyo político que los ciudadanos contratados por el gobierno ofrecen.

El incremento excesivo del empleo burocrático resultante es consistente con la idea de “ineficiencia en la focalización” de Acemoglu y Robinson (2001). Así, en contraste con argumentos como los de Wittman (1989, 1997) que sostienen que la competencia política incentiva el buen desempeño gubernamental en la provisión de bienes públicos, nuestro resultado muestra que la competencia siempre produce un comportamiento ineficiente en la provisión de bienes públicos. Esto ocurre aun en un contexto sin presiones redistributivas, con información perfecta y sin asimetrías u otro tipo de imperfecciones en el mercado. Ello nos permite concluir que a pesar de que un sistema político presente características democráticas, la competencia política puede resultar en un mal desempeño gubernamental en la provisión de bienes públicos.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2001), "Inefficient redistribution", *The American Political Science Review*, 95 (3), pp. 649-661.
- Alesina, A. y N. Roubini (con Gerald D. Cohen) (1999), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Alesina, A., R. Baqir y W. Easterly (1999), "Public Goods and Ethnic Divisions", *Quarterly-Journal-of-Economics*, 114 (4), pp. 1243-1284.
- Banerjee, A. y R. Somanathan (2006), "The Political Economy of Public Goods: Some Evidence from India", mimeo.
- Boix, C. (1998), *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brusco, V., M. Nazareno y S. Stokes (2004), "Vote Buying in Argentina", *Latin American Research Review*, 39 (2), pp. 66-88.
- Buchanan, J. M. y G. Tullock (1962), *El cálculo del consenso: Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Ed. Planeta-Agostini.
- Bueno de Mesquita, B., A. Smith, R. M. Siverson y J. D. Morrow (2004), *The Logic of Political Survival*, Cambridge, MIT Press.
- Calvo, E. y V. Murillo (2004), "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science*, 48, pp. 742-757.
- Camarosano, L. (1989), "Application of the First Amendment to Political Patronage Employment Decisions", *Fordham Law Review*, 58 (1), pp. 101-116.
- Case, A. (2001), "Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania", *European Economic Review*, 45, pp. 405-423.
- Castles, F. (1998), *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Chandra, K. (2004), *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chhibber, P. e I. Nooruddin (2004), "Do Party Systems Count?: The Number of Parties and Government Performance in the Indian States", *Comparative Political Studies*, 37 (2), pp. 152-187.
- Cornelius, W. A. (2004), "Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics", en J. I. Domínguez y C. Lawson (eds.), *Mexico's Pivotal Democratic Elections: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford, Stanford University Press.

- Coughlin, P. J. (1986), "Elections and Income Redistribution", *Public Choice*, 50, pp. 27-91.
- Cox, G. y J. M. Kousser (1981), "Turnout and Rural Corruption: New York as a Test Case", *American Journal of Political Science*, 25 (4), pp. 646-663.
- Cox, G. W. y M. D. McCubbins (1986), "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics*, 48, 370-389.
- Cox, G. y M. F. Thies (2000), "How Much Does Money Matter? 'Buying' Votes in Japan, 1967-1990", *Comparative Political Studies*, 33 (1), pp. 37-57.
- Dahlberg, M. y E. Johansson (2002), "On the Vote-purchasing Behavior of Incumbent Governments", *American Political Science Review*, 96, pp. 27-40.
- Díaz-Cayeros, A., F. Estévez y B. Magaloni (2006), "Buying-off the Poor: Effects of Targeted Benefits in the 2006 Presidential Race", Harvard University.
- Dixit, A. y J. B. Londregan (1995), "Redistributive Politics and Economic Efficiency", *American Journal of Political Science*, 89, pp. 856-866.
- \_\_\_\_\_ (1996), "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics", *Journal of Politics*, 58, pp. 1132-1155.
- Frankel, F. y M. S. A. Rao (1987), *Dominance and State Power in Modern India*, Delhi, Oxford University Press.
- Hinich, M. J. y M. C. Munger (1994), *Ideology and the Theory of Political Choice*, Ann Harbor, University of Michigan Press.
- Johansson, E. (2003), "Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities", *Journal of Public Economics*, 87, pp. 883-915.
- Kemahlioglu, O. (2005), "When the Agent Becomes the Boss: The Politics of Public Employment in Argentina and Turkey", tesis doctoral, Universidad de Columbia.
- Lindbeck, A. y J. Weibull (1987), "Balanced Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", *Public Choice*, 52, pp. 273-297.
- Lizzeri, A. y N. Persico (2001), "The Provision of Public Goods under Alternative Electoral Incentives", *American Economic Review*, 91 (1), pp. 225-239.
- Magaloni, B., A. Díaz-Cayeros y F. Estévez (2007), "Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Application to Mexico", en H. Kitschelt y S. I. Wilkinson (eds.), *Patrons Clients and Policies*, Cambridge University Press.

- Medina, L. F. y S. C. Stokes (2007), "Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism", en H. Kitschelt y S. I. Wilkinson (eds.), *Patrons Clients and Policies*, Cambridge University Press.
- Meltzer, A. H. y S. F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89, pp. 914-927.
- Milesi-Ferretti, G. M., R. Perotti y M. Rostagno (2002), "Electoral Systems and the Composition of Public Spending", *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2), pp. 609-657.
- Moreno, C. L. (2008), *Democracia electoral y calidad gubernativa: El desempeño de los gobiernos municipales en México*, Guadalajara, ITESO/UIA-Puebla/UIA-Torreón.
- Myerson, R. B. (1993), "Incentives to Cultivate Favored Minorities under Alternative Electoral Systems", *American Political Science Review*, 87, pp. 856-869.
- O'Donnell, G. (1997), *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Gorman, F. (2001), "Patronage and the Reform of the State in England, 1700-1860", en Simona Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Olson, M. (2000), *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Oxford University Press.
- Papakostas, A. (2001), "Why is there no Clientelism in Scandinavia? A Comparison of the Swedish and Greek Sequences of Development", en Simona Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Persson, T. y G. Tabellini (1999), "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians, 1998 Alfred Marshall Lecture", *European Economic Review*, 43, pp. 699-735.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (2003), *The Economic Effects of Constitutions: What do the Data Say?* Cambridge, MIT Press.
- Persson, T., G. Roland y G. Tabellini (1997), "Separation of Powers and Political Accountability", *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1163-1202.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Comparative Politics and Public Finance", *Journal of Political Economy*, 108, pp. 1121-1141.
- Robinson, J. A. y T. Verdier (2002), "The Political Economy of Clientelism", *Center of Economic Policy Research*, Discussion Paper no. 3205.

- Schady, N. (2000), "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995", *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 289-304.
- Tilly, C. (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 169-187.
- Wantchekon, L. (2003), "Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Beinin", *World Politics*, 55, pp. 399-422.
- Weber, Max (1989 [1922]), *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE.
- Wittman, D. (1989), "Why Democracies Produce Efficient Results", *Journal of Political Economy*, 97, pp. 1395-1424.
- \_\_\_\_\_ (1997), *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*, Chicago, Chicago University Press.

## Apéndice

**A1.** Dada la obviedad del resultado no desarrollamos una prueba formal de este. El gobierno optimiza los recursos de que dispone, por lo que a cada ciudadano que cooptara lo haría mediante la oferta de empleo mínima necesaria para cambiar su preferencia política. En segundo lugar, no tendría sentido para el gobierno ofrecer empleo a sus seguidores naturales, por lo que sólo ofrece empleo a ciudadanos que inicialmente no lo apoyan. Por último, la oferta de empleo inicia con los ciudadanos que son los menos costosos de cooptar, es decir, los más cercanos al punto de indiferencia, y dados los ciudadanos que ya se han cooptado, el siguiente agente al que se le ofrece empleo es el que requiere la menor cantidad de empleo para cambiar su preferencia. Así, el conjunto de agentes cooptados por medio de empleo gubernamental es un *continuum* con límite inferior en el ciudadano indiferente.

**A2.** Para definir  $\varepsilon$ :

$$\int_{\theta}^{\varepsilon} -(1-i)^2 - (-i^2 + p) di = L$$

$$\int_{\theta}^{\varepsilon} [2i - (1+p)] di = L$$

$$[i^2 - (1+p)i]_{\theta}^{\varepsilon} = L$$

$$\varepsilon^2 - (1+p)\varepsilon - [\theta^2 - (1+p)\theta] = L$$

$$\varepsilon = \frac{(1+p) \pm \sqrt{(1-p)^2 + 4[-\theta(-1-p) + \theta^2 + L]}}{2}$$

Si tomamos el valor  $\varepsilon \geq \theta$ , tenemos finalmente  $\varepsilon = \theta + \sqrt{L}$ .

**A3.** A partir de las características (2), las condiciones de Kuhn-Tucker para el problema (8) se reducen a lo siguiente:

$$\frac{f_K(K, L)}{2} - \mu_1 = 0,$$

$$\frac{f_L(K, L)}{2} + \frac{1}{2} \frac{1}{\sqrt{L}} - \mu_1 = 0,$$

$$K + L = G.$$

donde  $\mu_1$  es el multiplicador correspondiente a la restricción presupuestaria. Estas condiciones se reducen a la siguiente:

$$f_K(G-L, L) - f_L(G-L, L) = \frac{1}{\sqrt{L}}.$$

Dadas las condiciones (2),  $-f_{KK} + 2f_{KL} - f_{LL} > 0$ , por lo que  $f_K(G-L, L) - f_L(G-L, L)$  es una función continua, monótona y creciente en  $L \in [0, G]$ , con  $\lim_{L \rightarrow 0} f_K(G, 0) - f_L(G, 0) = -\infty$  y  $\lim_{K \rightarrow 0} f_K(0, G) - f_L(0, G) = \infty$ . Dado que  $\frac{1}{\sqrt{L}}$  es continua, monótona y decreciente en  $L \in [0, G]$ , con  $\frac{1}{\sqrt{G}} > 0$ , existe entonces un único valor  $L^* \in (0, G)$  tal que  $f_K(G-L^*, L^*) - f_L(G-L^*, L^*) = \frac{1}{\sqrt{L^*}}$ .

**A4.** Dadas las condiciones (2) y como ya se mostró en el anexo anterior,  $-f_{KK} + 2f_{KL} - f_{LL} > 0$ ,  $f_K(G, 0) - f_L(G, 0) < 0$  y  $f_K(0, G) - f_L(0, G) > 0$ , por lo que existe un  $L^o \in (0, G)$  tal que  $f_K(G-L^o, L^o) - f_L(G-L^o, L^o) = 0$ .

**A5.** Prueba del resultado 2.

Dado que el óptimo político se caracteriza por la condición  $f_K(G-L^*, L^*) - f_L(G-L^*, L^*) = \frac{1}{\sqrt{L^*}}$ , tenemos que  $f_K(G-L^*, L^*) > f_L(G-L^*, L^*)$ . Por (2) tenemos que  $f_{KL} > 0$  y  $f_{LL} < 0$ , por lo tanto  $L^* > L^o$ .

*Fuente:* Elaboración propia.