

Estado, Política y Gobierno

# El Aporte de la Ciencia Económica

Leonardo Letelier Saavedra

## Resumen

*Este artículo discute el aporte de la teoría económica al problema de cómo los individuos resuelven problemas colectivos. Se presenta una visión histórica sobre el tema, la cual examina el legado de distintas escuelas de pensamiento sobre el particular. Partiendo con los economistas clásicos, se concluye con un análisis del pensamiento económico moderno, encarnado éste en lo que se denomina las finanzas públicas normativas. En ellas, el Estado es concebido como la única forma de abordar los costos de transacción inherentes a la acción colectiva, mientras que el gobierno es concebido como el agente que ejecuta el mandato de la sociedad (principal).*

<ESTADO> <GOBIERNO> <ECONOMÍA> <HACIENDA PÚBLICA>  
<ELECCIÓN PÚBLICA> <CIENCIA POLÍTICA>

## Abstract

*This paper discusses the contribution of the economic theory to the problem of how individuals solve their collective problems. A historical view of the matter is presented, which examines the legacy of different schools of thought on this issue. Beginning with the classical economists, this review concludes with an extended analysis of the modern economic thought which is expressed in the so called normative public finances. In this view, the State is conceived as an agent which executes those decisions being made by the society (principal).*

# Estado, Política y Gobierno El Aporte de la Ciencia Económica

Leonardo Letelier Saavedra

## 1. INTRODUCCIÓN

De la misma forma en que la sociología y la ciencia política incluyen a la economía como una faceta más de la reflexión académica, también la economía hace lo propio desde su ángulo. En dicho marco, es interesante constatar la evolución del debate académico sobre el tema, y de cómo el pensamiento económico ha evolucionado en su afán por constituirse en una interpretación comprehensiva del fenómeno del Estado y su representación política en el gobierno.

Este artículo intenta describir este debate en el entendido que la economía es la disciplina que analiza los mecanismos que permiten crear riqueza. Si bien mucho se ha dicho sobre cuáles condiciones deben prevalecer a fin de potenciar la capacidad creadora del homus-economicus, todas las hipótesis y recomendaciones susceptibles de incluir como parte del cuerpo orgánico de conocimientos de la disciplina pueden clasificarse en dos categorías básicas. Tenemos por una parte lo que se ha dado en llamar «economía normativa». En esta categoría se enmarcan numerosas teorías y recomendaciones cuyo fin último es describir acciones de política económica conducentes a perfeccionar el proceso de creación de riqueza vigente en la sociedad. En el ámbito de la economía del sector público, dicha línea argumental ha sido usualmente adjudicada al nombre de R. Musgrave,

gran divulgador del conocimiento económico en los temas de interés público. Como reacción a dicha visión, desarrollos más recientes se han desplazado crecientemente hacia los confines de la «economía positiva», la cual interpreta la realidad integralmente concebida, reconociendo en forma objetiva e incorporando explícitamente en el análisis, las limitaciones inherentes a la puesta en práctica de las medidas de política económica emanadas de la economía normativa. Esta interpretación se ubica en la lógica de la «Teoría de la Elección Pública», la cual experimentó un impulso notable con la publicación del libro de A. Downs: «Una Teoría Económica de la Democracia». La vigencia de este enfoque nos permite reflexionar en forma renovada sobre el papel del Estado en la economía, y de cómo la sociedad logra expresar sus particulares preferencias en torno a los temas de interés común.

El resto de este trabajo está organizado de la siguiente manera. La sección 2 presenta la visión de los economistas clásicos. La sección 3 hace lo propio respecto de los economistas del desarrollo. El aporte de los neoclásicos es el tema de la sección 4. En ella se aborda por separado el aporte de las finanzas públicas normativas y las finanzas públicas positivas. Finalmente, la nueva economía política del problema, y la problemática inherente al diseño de normas institucionales que permitan resolver los temas de interés común, es abordado en la sección 5.



## 2. LOS ECONOMISTAS CLÁSICOS

Es menester reconocer en este debate el aporte seminal de A. Smith en el tema que nos ocupa. Decía Smith que existe un elemento fundamental que diferencia a los humanos de los otros animales de la tierra. Esta es nuestra evidente propensión al intercambio de bienes, lo cual conduce inevitablemente a la especialización del trabajo. Esto último permite generar riqueza ilimitadamente toda vez que dicho intercambio es potencialmente inagotable. De aquí proviene la opción de A. Smith por el libre comercio, entendido éste como un mecanismo al servicio de dicha especialización. Una faceta que los humanos sí comparten con otros animales es su egoísmo. Paradójicamente, sin él no podríamos servir al prójimo de la forma que lo hacemos. Al buscar nuestro propio beneficio, servimos sin quererlo el interés común. Nos mueve una «mano invisible» que conduce nuestras acciones individuales hacia un objetivo colectivo, cual es: la creación de más riqueza material. A. Smith era contrario a la acción del Estado, por considerar que cualquier intervención en el proceso de intercambio antes descrito entorpecía el mecanismo de creación de riqueza que en forma espontánea permitía a los individuos servir su propio interés. Es muy probable que en este aspecto la visión del Estado que Smith describía estuviese fuertemente contaminada por la vigencia de gobiernos monárquicos en Europa en el siglo XVIII. Reconocía sin embargo que en algunos ámbitos el Estado era insustituible. Entre ellos destacan su papel en la administración de la justicia y la defensa. Curiosamente, y en beneficio de la intuición inicial de esta hipótesis, la literatura moderna sobre el particular identifica en sendas esferas de acción, ejemplos explícitos de lo que hoy se conoce como «bienes públicos puros».

La concepción dialéctica de la historia y la interpretación del egoísmo como un fenómeno cultural —y por lo tanto susceptible de cambiar—, permiten a Marx abordar el tema de la creación de riqueza desde un ángulo diferente. El capitalismo, así como la dictadura del proletariado, constituyen —según Marx— etapas transitorias en la evolución de la historia, la cual tendría su desenlace final en una sociedad comunitaria y generosa. Resulta de gran interés constatar que dicha interpretación contiene coincidencias evidentes con la actual teoría de la elección pública. El Estado es representado por «alguien», el cual no necesariamente coincide con el interés común ampliamente entendido. Para Marx existe una «clase dominante» que aprovecha su poder y actúa en su propio beneficio en la medida de lo posible. En la moderna literatura de la «Elección Pública» existe un gobierno que suele apartarse del interés colectivo, y que si bien no está encarnado en una clase social, estará al servicio de intereses privados que pueden confundirse en el discurso público con el propósito de servir el bien común.

## 3. LOS ECONOMISTAS DEL DESARROLLO

Los llamados economistas del desarrollo fueron el fruto de una circunstancia histórica muy particular. Este fue el proceso de descolonización en Asia y África a partir de los años 50s, y la consiguiente necesidad de reflexionar sobre el futuro de las nuevas naciones. Implícito en este propósito se encontraba el supuesto de que la teoría económica prevaleciente en el mundo desarrollado, no era relevante para entender los problemas de las naciones pobres.

Quizás el rasgo central de la hipótesis desarrollista se encuentra en Rosenstein-Rodan (1943), a quien se le atribuye la acuñación del término. Para Ro-

*En la moderna literatura de la «Elección Pública» existe un gobierno que suele apartarse del interés colectivo, y que si bien no está encarnado en una clase social, estará al servicio de intereses privados que pueden confundirse en el discurso público con el propósito de servir el bien común.*

senstein-Rodan el beneficio colectivo de ciertas acciones era superior a la suma parcial de los beneficios individuales, valorados éstos bajo el supuesto de que la inversión realizada se implementaba en forma aislada e independiente de las restantes inversiones individuales. En este contexto surge la necesidad de coordinar una acción colectiva, a fin de generar un beneficio agregado superior al que se puede alcanzar mediante un conjunto desarticulado de decisiones parciales. Si esto es válido en ciertos proyectos de inversión, también lo es en todos los temas del desarrollo, en los cuales el Estado puede generar el «Gran Empujón» de que nos hablaba Rosenstein-Rodan.

Diversas versiones de la misma hipótesis subyacen en la esencia de otras escuelas del desarrollo, todas las cuales apuntan en la dirección de promover una acción colectiva de alcance nacional, cuya consecución es infactible sin la asistencia del Estado. La versión marxista de este argumento se encuentra en la teoría de la dependencia, la cual sostenía que el libre comercio condenaba a las naciones pobres a la adopción pasiva de tecnologías desarrolladas y concebidas en la realidad de naciones ricas, «perpetuando» así una situación de dependencia económica incompatible con el verdadero desarrollo. Recomendaba por lo tanto la autarquía económica y la intervención abierta del Estado en la promoción de tecnologías propias. La industrialización forzada y la visión del Estado como un factor de desarrollo estuvieron también presentes en el modelo de sustitución de importaciones impulsado en América Latina y gran parte de Asia en la segunda mitad del siglo veinte.

La influencia keynesiana fue también trascendental para comprender el fenómeno que nos ocupa. Sostenía Keynes que el mercado era incapaz de

generar las condiciones necesarias para mantener el pleno empleo. Sin la intervención activa del gobierno a través del gasto público sería imposible evitar el ciclo económico, y con él los efectos perversos de tal evento en la forma de mayor desempleo y subocupación del capital físico disponible. Una vez más el Estado resuelve un objetivo común, bajo la óptica de que las decisiones individuales y desarticuladas de gasto se contraponen con la necesidad de activar este mismo gasto en forma global. Esto último supone un esfuerzo colectivo que sólo el Estado puede realizar. El argumento keynesiano en torno al ciclo económico y el empleo es fácilmente extensible al ámbito general del desarrollo económico global, en el cual confluyen temas tales como «industrialización» y «dependencia económica», entre otros.

Tres factores comunes son característicos de la perspectiva desarrollista del problema. El primero es que presentaba una visión claramente normativa del desarrollo, en tanto cuanto propugnaba un cambio radical en la forma en que el Estado asimilaba su papel de representante del interés común en un amplio rango de materias. El segundo es que subordinaba por completo el interés privado al beneficio colectivo, presumiendo implícitamente que el individuo medio era esencialmente ignorante e irracional en sus decisiones individuales. No era por tanto trascendental entender los mecanismos que permitían integrar el interés colectivo plasmado en el gobierno, con los intereses privados expresados en un conjunto de las decisiones individuales ejecutadas descentralizadamente. Una tercera característica es que no obstante su explícita recomendación de favorecer la intervención estatal, no proveía una reflexión acabada en torno al proceso político necesario para alcanzar las metas de desarrollo y pleno empleo antes enumeradas.



## 4. EL APORTE DE LOS NEOCLÁSICOS

### 4.1 LAS FINANZAS PÚBLICAS NORMATIVAS

Si bien los neoclásicos generaron un conjunto de conceptos de gran utilidad y vigencia para la comprensión del proceso de asignación de recursos responsable de la riqueza y el «bienestar», no fue sino hasta el aporte seminal de Samuelson (1954) que el tema de la intervención del Estado no fue explícitamente abordado. A él debemos el concepto de bienes públicos en la forma que hoy lo entendemos. Muy vinculado a esta categoría, la idea de externalidad aparece como elemento complementario en la tipificación de todos aquellos bienes y servicios para los cuales hay un beneficio y/o costo, no enteramente internalizado por quienes lo consumen. Una nueva lógica, más nítida y sólidamente justificada aparece como alternativa en la interpretación de cualquier acción en la cual el Estado puede –y «debe»– intervenir.

No obstante la pretensión positivista de la teoría en cuestión, el tema del Estado y su papel como factor complementario al mercado permanece en la lógica normativa de los economistas del desarrollo. Nada nos dice Samuelson en torno al proceso que permite vincular las preferencias privadas de los individuos y el interés común expresado en la provisión de bienes públicos y la rectificación de las externalidades. En forma similar, el renovado énfasis en el tema de la regulación económica ejercida por el Estado, y la consiguiente necesidad de rectificar toda una gama de fallas de mercado, nos introduce en una lógica normativa en lo que a la acción del Estado se refiere. Las recomendaciones de política emanadas de tales desarrollos teóricos no son una mera descripción de la realidad. Ellas nos sugieren un camino de acción

bien definido y fundamentado, como fruto del cual mejoramos la eficiencia económica y perfeccionamos la realidad.

Las finanzas públicas normativas también se expresan en el ámbito de la teoría tributaria, esfera en la cual el ángulo normativo del problema ha permitido perfeccionar el concepto de impuestos eficientes, entendidos éstos como una estructura tributaria no distorsionadora de las decisiones privadas en materia de inversión y de consumo. Así como el concepto de «mercado competitivo» cumple el propósito de representar un estándar con el cual comparar la estructura efectiva de un mercado, la idea de un «impuesto de suma alzada» como ejemplo extremo de financiamiento eficiente del gasto público sirve de referencia para especular acerca de los efectos perversos que los tributos ejercen en el proceso de intercambio entre las personas. Un reconocido representante de esta escuela, y gran divulgador de las Finanzas Públicas en su versión normativa es Richard Musgrave (1959). A él debemos también la conocida clasificación de las funciones del Estado en su papel de «asignador de recursos», «re-distribuidor de ingresos» y garante de la «estabilidad macroeconómica».

La fortaleza analítica de las Finanzas Públicas Normativas responde al beneficio de permitirnos comparar la realidad con un conjunto de normas, que desde el punto de vista de la teoría económica, nos garantizan un resultado más cercano al óptimo de Pareto. Desde esta óptica, el papel de la teoría puede interpretarse como estrictamente positivo, toda vez que no emite juicios respecto de cuánto debe gastar el gobierno, ni cuáles énfasis debe tener al momento de decidir sobre la asignación del gasto. El gobierno es presentado como un genuino representante del interés común, y no obstante las posibles discrepancias entre la acción efectiva del Estado y la forma eficien-

Así como el concepto de «mercado competitivo» cumple el propósito de representar un estándar con el cual comparar la estructura efectiva de un mercado, la idea de un «impuesto de suma alzada» como ejemplo extremo de financiamiento eficiente del gasto público sirve de referencia para especular acerca de los efectos perversos que los tributos ejercen en el proceso de intercambio entre las personas.

te de intervención que más nos acerca al óptimo, dicha acción puede ser perfeccionada por la vía de incorporar en las políticas públicas las recomendaciones emanadas de la teoría. Este resultado central constituye el punto de partida de la Finanzas Públicas Positivas.

## 4.2 LAS FINANZAS PÚBLICAS POSITIVAS

### 4.2.1 DOS INCONSISTENCIAS BÁSICAS

#### DE LAS FINANZAS PÚBLICAS NORMATIVAS

Atendiendo el supuesto de un Estado benevolente implícito en las Finanzas Públicas Normativas, una etapa natural en el desarrollo de la disciplina es el cuestionamiento de dicho supuesto tanto a la luz de los hechos como en el marco lógico de la teoría económica vigente. Al respecto convergen dos convicciones analíticas de gran peso, las cuales permiten avanzar un paso más en la dirección de elaborar un cuerpo teórico más sólidamente fundado.

Una de ellas es que la evidencia disponible parece indicar que el gobierno no siempre actúa en beneficio del interés común, hecho que se manifiesta constantemente en episodios de corrupción, excesivo crecimiento del aparato estatal y toda suerte de acciones encubiertas destinadas a servir el interés privado de quienes son elegidos por la comunidad para representar el interés común. Una expresión de esta evidencia es la fuerte tendencia a la expansión del gasto público en períodos preeleccionarios, y a su consiguiente contracción en la etapa post-eleccinaria. Lo anterior constituye una prueba de primera instancia en favor de la hipótesis de que el gobierno en ejercicio se encuentra tentado por un comportamiento oportunista, el cual lo conduce a preferir políticas maximizadoras de votos, incluso en desmedro del interés común. Si este es el caso en el evento

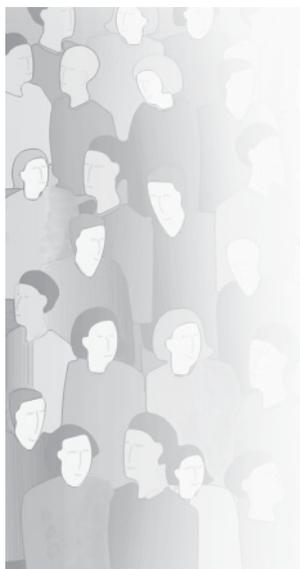
de una elección, también debe ser un comportamiento esperable en el marco de otras decisiones que forman parte del ámbito de acción del gobierno.

La segunda convicción surge de una clara inconsistencia teórica entre el supuesto tradicional de un individuo racional y maximizador, en el cual se basa el análisis neoclásico, y el supuesto de un Estado benevolente y genuinamente representativo del bien común. Surge entonces la pregunta de cómo, siendo los individuos egoístas, pueden éstos generar un Estado generoso y visionario. La respuesta es evidente a la luz del debate vigente sobre el particular, y pasa por reconocer que el interés común es un concepto abstracto y difícil de identificar. A esto se suma el hecho de que si los individuos son egoístas, maximizadores y racionales, también lo debe ser el gobierno, constituido éste por una amplia gama de funcionarios y representantes políticos.

### 4.2.2 UNA NUEVA FORMA

#### DE MIRAR EL PAPEL DEL ESTADO

Habiendo aceptado al individualismo optimizador como un aspecto central de la teoría, no parece suficiente señalar que el Estado se justifica por la incapacidad del mercado de producir bienes públicos, rectificar externalidades y regular estructuras no competitivas. Menos aún se justifica en función de la necesidad de generar políticas públicas «promotoras del desarrollo», toda vez que tal propósito conlleva el supuesto de que los individuos son ajenos, o al menos no perciben con claridad los beneficios del «gran empujón» de Rosenstein-Rodan. Si este fuera el caso, el Estado se justifica a sí mismo sólo por el hecho de que produce bienes y servicios necesarios para la comunidad, respecto de los cuales cada ciudadano tiene una convicción íntima



de que son necesarios, pero cuya provisión requiere un esfuerzo de cooperación entre individuos diferentes. Esta acción colectiva no es espontánea, siendo el mercado incapaz de proveer mecanismos que permitan concretar este objetivo común.

Surge entonces la cuestión de cómo la sociedad se organiza en el intento de alcanzar una meta común que no puede lograrse espontáneamente. Así entendido, el tema central pasa a ser un problema de coordinación entre individuos diferentes que deben celebrar un contrato, como fruto del cual todos se benefician. La contrapartida de tal beneficio común es que los participantes del acuerdo deben también contribuir al financiamiento de este bien colectivo. La forma gráfica de presentar el problema es a través del llamado dilema de los prisioneros, el cual asume que en cualquier acción de beneficio mutuo existen dos estrategias posibles. Éstas son cooperar y no cooperar. El referido juego (Cuadro 1) nos presenta el caso de dos individuos acusados de un delito, los cuales son incomunicados y puestos en celdas separadas. Sus aprehensores les ofrecen a cada uno de ellos (Individuos A y B), tres opciones posibles como resultado del interrogatorio al que ambos se ven sometidos. Si el individuo A acusa a B, pero B no acusa a A, B recibe 10 años de cárcel y A queda libre. Sucederá exactamente lo contrario si B acusa a A, pero A no inculpa a B. Si ambos se acusan mutuamente, ambos reciben 5 años de cárcel. Si no se acusan mutuamente (estrategia de cooperación) ambos salen libres.

Habrá en este último caso un equilibrio cooperativo que maximiza el bienestar común y en la cual ninguno de los jugadores acusa al otro. Para que dicha estrategia prevalezca, los acusados deben celebrar un contrato. Sin embargo, un contrato solo será «enforzable» en

la medida que las partes involucradas tengan garantías de que los demás participantes de dicho contrato cumplirán también con su parte del acuerdo. Esto requiere la existencia de alguna forma de supervisión mutua, circunstancia explícitamente ausente en el marco del dilema de los prisioneros. Ante la incapacidad de realizar este contrato colectivo, ambos prisioneros se verán impulsados en la dirección de acusarse mutuamente, evitando así la factibilidad de que cada uno por separado sea acusado sin emitir juicio alguno respecto de la culpabilidad del otro. Dominará entonces la estrategia no cooperativa (Nadie Cooperar), pese a que la estrategia de cooperación mutua (Ambos Cooperan), es ciertamente la mejor desde la perspectiva global. El dilema de los prisioneros es el punto de partida de una literatura muy amplia y compleja. Una extensión natural del problema consiste en especular en torno a las implicancias de este juego, si la interacción entre los prisioneros no fuese una oportunidad única, repitiéndose sistemáticamente el evento de ser interrogados en las mismas condiciones antes definidas (Axelrod, 1984). ¿Sería en este caso igualmente dominante la estrategia no cooperativa?

Cuadro 1  
El Dilema de los Prisioneros

	Coopera	No Cooperar
Coopera	Ind. A Ind. B	Ind. A
No Cooperar	Ind. B	Nadie Cooperar

Resolver este problema nos acerca nítidamente a la problemática del Estado, y de cómo los individuos resuelven temas de interés común cuya solución requiere un esfuerzo de coordinación entre muchos individuos diferentes, incomunicados e incapaces de supervisar un contrato colectivo. También en este caso

**El tema central pasa a ser un problema de coordinación entre individuos diferentes que deben celebrar un contrato, como fruto del cual todos se benefician. La contrapartida de tal beneficio común, es que los participantes del acuerdo deben también contribuir al financiamiento de este bien colectivo.**

habrá una estrategia cooperativa, la cual implica un costo de coordinación. La necesidad de reconocer explícitamente este costo ha llevado a tipificarlo como el costo de transacción. Se sigue de lo anterior que el Estado existe porque resuelve, o al menos reduce significativamente, el costo de transacción asociado a cualquier acuerdo colectivo entre individuos. Este resultado permite también entender la existencia de empresas como unidades productoras de bienes y servicios, y se encuentra en la base de la nueva teoría de la firma (Coase 1936; Tirole, 1994).

## 5. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES COLECTIVOS

Decir que el Estado es la instancia institucional que permite canalizar la acción colectiva nos exige resolver un problema práctico pero de gran complejidad analítica. Esto es, debemos articular un mecanismo que permita a los ciudadanos elegir un representante que encarne las preferencias de la comunidad en lo que a intervención del Estado se refiere. En estos términos, la elección del gobierno nos introduce en el llamado problema del Agente Principal. Por una parte, tenemos un conjunto de votantes que delega en el gobierno y en el Parlamento el beneficio de decidir por ellos sobre un conjunto de materias. Por la otra, el reconocimiento de que los individuos son esencialmente optimizadores pone a los ciudadanos ante la necesidad de establecer normas institucionales que resguarden el cumplimiento de los mismos objetivos para los cuales tales representantes han sido elegidos.

El problema así definido nos enfrenta con una cuestión central, ¿cómo la sociedad logra alcanzar el consenso necesario para convenir en el conjunto

de normas que regirán la acción colectiva? Siendo la misma existencia de la norma una circunstancia de beneficio colectivo, su diseño implica también un esfuerzo de coordinación entre los ciudadanos. Existen dos avenidas de análisis en este aspecto (Mueller, 1997). La primera supone que si bien los individuos pueden comportarse en forma aparentemente irracional en el corto plazo, éstos tendrán un comportamiento optimizador y racional en el largo plazo. En este contexto es lógico esperar que en el «equilibrio», los individuos racionales establecerán normas que garanticen una solución Pareto-óptima a los problemas colectivos. La segunda avenida presume que el hombre es un animal esencialmente evolutivo, y que en virtud de dicha condición irá aprendiendo de su experiencia pasada hasta el punto de elegir la estructura institucional más eficiente. Cualquiera sea la dinámica del proceso de búsqueda del mejor conjunto posible de normas, la sociedad deberá enfrentar por lo menos tres grandes desafíos en su diseño.

### *El problema de la «mayoría óptima».*

Una referencia obligada en el tema que nos ocupa es la obra de Downs (1957), en la cual se racionaliza la vida política en la lógica de individuos maximizadores de beneficios, y partidos políticos maximizadores de votos. En el contexto de decisiones colectivas adoptadas por mayoría aparece el concepto de «votante medio», entendido éste como aquel individuo cuya votación decide las elecciones. Si los partidos desean acceder al gobierno, éstos deben identificar al votante medio y ofrecer un programa de acción que sea compatible con sus preferencias. Tanto el mismo Downs como autores posteriores, coinciden sin embargo en



que tanto los candidatos como los partidos por ellos representados, pueden exhibir en forma simultánea y dosis variables, elementos ideológicos y oportunistas. Si bien los primeros no serán permeables a los beneficios puramente electorales, el ingrediente oportunista empujará a los candidatos en la dirección del votante medio.

El desarrollo del tema experimentó un avance significativo con la obra de Buchanan y Tullock (1962). Su aporte central consiste en cuestionar la regla de mayoría simple como mecanismo de decisión colectiva, incorporando así el concepto de *mayoría óptima*. Al respecto, cabe definir un punto de referencia que aunque obvio y aparentemente intrascendente, nos proporciona una vara de comparación respecto de cualquier otra regla alternativa. Dicha referencia estará constituida por la *regla de la unanimidad*. Esta norma tiene la virtud de ser la única regla de elección colectiva que nos garantiza un acercamiento al óptimo de Pareto (Wicksell, 1896). Si aceptamos que las preferencias no son comparables entre individuos, cualquier otro mecanismo de decisión nos enfrenta al peligro de que aquellos que pierden en este proceso, pierden más que aquellos que ganan. La pérdida experimentada por la minoría constituye el *costo externo* tal decisión. Al superponer en este análisis los *costos de transacción* necesarios para alcanzar un acuerdo, la mayoría óptima será aquella que permita minimizar la suma de ambos costos. Lo anterior concede una renovada lógica al principio ampliamente aceptado de que no todas las normas legales poseen el mismo quórum para ser aprobadas o modificadas según proceda. En particular, el sistema bicameral utilizado en muchas partes del mundo, constituye una forma indirecta de aumentar la mayoría parlamentaria necesaria para aprobar una ley (Mueller, 1997).

### El problema de la intensidad de las preferencias

Muy vinculado al tema de la mayoría óptima se encuentra el debate en torno a las diferencias entre la forma de funcionamiento de un mercado competitivo, y el mercado político expresado en la forma de «un hombre un voto». En el mercado de bienes privados, los individuos manifiestan sus preferencias a través de su disponibilidad a pagar por los bienes y servicios que compran. Esto implica que en la decisión de producir un determinado bien o servicio, el resultado no depende del número de personas que desearían consumirlo, sino de cuán intensamente se desea consumir dicho bien. Esto constituye una dificultad central en el sistema político que asigna a cada hombre un voto. Nada nos resguarda ante la posibilidad de que, muy legítimamente, puedan haber individuos dispuestos a ceder su derecho a emitir su opinión en determinadas materias, a cambio de que su voto adquiriera más peso relativo en otra decisión colectiva en la que sí tiene un interés especial. Habiendo descartado la opción de votos transables como medio de resolver el problema, cabe reconocer que dicha dificultad nos aleja de la solución eficiente que deseamos encontrar.

El problema así definido tiene sin embargo una salida. Ella recibe el nombre de *logrolling* en la literatura del tema, y se manifiesta en una práctica muy habitual del ejercicio legislativo. Supongamos el caso de tres parlamentarios (A, B y C), quienes deben decidir sobre dos proyectos alternativos que comprometen importantes recursos del presupuesto público. El costo de cada proyecto es 6, el cual es distribuido por igual entre las tres jurisdicciones. Por su parte, cada proyecto genera un beneficio bruto de 8. El pro-

Nada nos resguarda ante la posibilidad de que, muy legítimamente, puedan haber individuos dispuestos a ceder su derecho a emitir su opinión en determinadas materias, a cambio de que su voto adquiriera más peso relativo en otra decisión colectiva en la que sí tiene un interés especial.

yecto 1 (P1) consiste en la construcción de un puente que beneficia únicamente a los ciudadanos representados por el parlamentario A. El proyecto 2 (P2) consiste en la construcción de una obra de regadío que beneficia sólo a los habitantes de la jurisdicción representada por C. Según lo expresado en el Cuadro 2, la votación de sendos proyectos por separados (alternativas II y III) a través del procedimiento de mayoría simple, resultaría inevitablemente en la no aprobación de ninguno de los proyectos. Dado que B nunca se beneficiará, debiendo además asumir el costo político de aumentar los impuestos en su jurisdicción, este parlamentario siempre votará en contra de cualquiera de los dos proyectos, sean éstos votados juntos o por separado.

Sin embargo, dado que la mayoría simple es la que prevalece, los parlamentarios A y C podrían acordar votar a favor de ambos proyectos, transfiriendo a C una parte del costo resultante. En la práctica, esta solución permite recuperar indirectamente el mecanismo de votos transables ausente en el mercado político. El contraargumento es que dicho resultado no garantiza un resultado colectivo superior. La alternativa IV en el Cuadro 2 podría materializarse incluso en el caso que el beneficio bruto de cada proyecto fuese igual a 5, lo cual resultaría en un costo neto de -2 para la sociedad.

Cuadro 2  
Beneficio Neto de la decisión Colectiva

	I	II	III	IV
	~P1, ~ P2	P1, ~ P2	~ P1, P2	P1, P2
Parlamentario A	0	6	-2	4
Parlamentario B	0	-2	-2	-4
Parlamentario C	0	-2	6	4

~ No se aprueba.

De lo anterior se desprende que el *logrolling* sólo es potencialmente beneficioso desde el punto de vista social,

en el caso de decisiones en las cuales el componente distributivo del resultado final no sea importante. Si éste no fuera el caso, los representantes comprometidos en la negociación podrían imponer un costo desmedido a quienes no participan de los beneficios, generando un resultado subóptimo desde la perspectiva del bienestar común.

Si bien esta conclusión es un fuerte argumento en contra de los representantes jurisdiccionales y a favor de los representantes nacionales en el Parlamento, tal hipótesis debe ser calificada en base a dos consideraciones. La primera es que mientras más pequeña la jurisdicción representada, y más focalizada la representación geográfica de los legisladores, éstos son más responsables de sus actos ante los electores. Dicho beneficio se encarna en el concepto de *accountability*, el cual constituye un argumento a favor de la descentralización política y administrativa. La segunda consideración es que incluso en el caso de temas de interés nacional, el *logrolling* puede, al menos potencialmente, inducir un resultado no deseado desde el punto de vista colectivo. Inevitablemente en este caso, la negociación entre parlamentarios tenderá a girar en torno a problemas de más contenido valórico, y en los cuales los factores ideológicos de cada parte pueden tener un papel significativo. Un ejemplo extremo es la actual discusión sobre la ley de divorcio en Chile. No obstante que en la institucionalidad chilena el poder ejecutivo posee un gran poder en el manejo de la agenda legislativa, aprobar dicha ley implica establecer significativas concesiones por parte de los legisladores involucrados.

### El Problema del Ciclo Político

Si convenimos en el supuesto de que las preferencias colectivas pueden



en verdad expresarse en una función de utilidad social, debemos también poder exigir una dosis básica de consistencia en las preferencias colectivas así representadas. Un aspecto básico es que, de no mediar factores exógenos que cambien dichas preferencias, la sociedad no debería elegir alternadamente opciones que son estrictamente opuestas la una de la otra. En otras palabras, no sería consistente que la regla de mayoría vigente fuera compatible con las opciones de construir un camino (Camin.) y de no construir un camino (~ Camin.). Si este fuera el caso, tal situación revelaría una contradicción fundamental en la valoración social de las opciones disponibles.

Al observar el Cuadro 2, nos encontraremos que al menos en el ejemplo allí mostrado, sí existe el peligro de dicha inconsistencia. Si al inicio del problema nos encontramos en una situación en la cual ninguno de los dos proyectos ha sido aún aprobado (~P1, ~ P2), la única opción que permitirá aprobar sendos proyectos es aquella que resulta de suponer una negociación de mutuo beneficio entre los representantes A y C. Dicha negociación es la expresión concreta del logrolling antes definido, y ella nos conduce a la solución IV. Sin embargo, en el evento de que tal sea el resultado, el parlamentario B podría ofrecerle a A la posibilidad de apoyarlo en la votación del proyecto P1, a cambio de que éste no vote por el proyecto P2. Esto nos conduciría a la opción II, en la cual tanto A como B estarán mejor que en la alternativa IV. Sin embargo C podría ofrecerle a B la posibilidad de que ninguno de los dos proyectos se ejecute, mejorando así la posición relativa de A y de C. Lo anterior nos hará volver al punto de partida, a partir del cual el proceso se repite.

El ciclo referido no es sin duda inherente al fenómeno del logrolling, y

puede fácilmente aplicarse al caso de las coaliciones políticas. En el marco de tres partidos, cada uno de los cuales captura un tercio del electorado, ninguna coalición de gobierno constituida por dos partidos es estable, puesto que el tercer partido, al encontrarse fuera del gobierno, estará también ausente de los beneficios del poder. Esto lo hará ofrecer a uno de los partidos gobernantes, la posibilidad de una nueva coalición formada por el partido ausente del gobierno y aquel de los partidos de la coalición de gobierno que haya sido menos favorecido con la distribución de los beneficios emanados del poder. Habrá por lo tanto un ciclo, el cual no es reflejo de un cambio en las preferencias políticas de los electores, sino el resultado de un elemento perverso vinculado a la norma de decisión colectiva.

El resultado señalado es doblemente grave, pues implica aceptar que no existe una solución colectiva en el tema votado. Ninguna de las opciones definidas en el Cuadro 2 es claramente dominante respecto de las otras. Cabe entonces preguntarse si existen condiciones que permitan restringir el ciclo. Existen dos respuestas alternativas a estas preguntas. La primera es que si restringimos severamente las características del tema votado y el tipo de preferencias de los votantes, el ciclo político desaparece y volvemos a tener un equilibrio. Vale decir, la solución nuevamente existe, y se manifiesta en una opción consistentemente preferida por la sociedad. Dos son las restricciones que debemos imponer. La *primera* es que el tema votado debe tener una sola dimensión. Esto es, sólo debemos votar por un determinado nivel de gasto público en salud, pero no debemos hacerlo simultáneamente por el gasto en salud y el gasto en educación. La segunda condición es que las preferencias de los



Ni los economistas clásicos ni los llamados economistas del desarrollo, reflexionaron sobre la forma en que los individuos resolvían los temas de interés colectivo.

individuos deben tener «un solo máximo». Lo anterior significa que siempre preferiremos más a menos –o menos a más–, pero no pueden participar individuos que prefieran siempre alguno de los extremos antes que un nivel intermedio de gasto. Pese a la aparente singularidad de esta condición, no cuesta encontrar ejemplos de preferencias de «dos máximos». Muchos preferirán ir a la guerra o no ir a la guerra que cualquier opción intermedia. Es muy común encontrar individuos que prefieran una provisión de salud o educación enteramente privada o enteramente pública ante la alternativa de una opción intermedia. Si en lugar de restringir severamente las características de la votación y sus participantes, definimos un conjunto de supuestos mínimamente aceptables en torno a la consistencia lógica de las decisiones, nos encontraremos con el conocido «Teorema de la Imposibilidad de Arrow», el cual amerita una mención especial.

### El Teorema de la imposibilidad de Arrow

Ante las dificultades enumeradas, cabe preguntarse si en verdad existe un mecanismo de decisión colectiva que permita un resultado lógicamente consistente, sin que ello exija restringir severamente el tipo de individuo participante y/o las características de la decisión en cuestión. La obra magistral de Arrow (1951) proporciona una respuesta teórica a dicha pregunta sobre la base de un conjunto mínimo de supuestos respecto de las preferencias individuales. Los supuestos establecidos por Arrow son los siguientes:

1. El mecanismo elegido debe operar para todas las posibles preferencias individuales que impliquen un ordenamiento lógico de las opciones disponibles.

2. Si todas las personas prefieren  $x$  a  $y$ , entonces la sociedad debe también preferir  $x$  a  $y$ .

3. La elección social sobre un conjunto de alternativas de interés común debe sólo depender de las opciones relevantes –y por lo tanto sujetas al ordenamiento decidido por la sociedad–, y no de opciones no relevantes no presentes entre las alternativas susceptibles de elegir.

4. No debe haber una dictadura.

Si bien el mecanismo de la mayoría cumple con las condiciones 2 a 4, no produce un resultado consistente para cualquier estructura de preferencias individuales (condición 1).

Una salida al problema es reconocer que en la práctica, precisamente porque los adherentes a un conjunto amplio de temas de interés público pueden reducir los costos de transacción de articular una propuesta común, es que existen los partidos políticos. Esta circunstancia permite desplazar el énfasis en las preferencias individuales hacia el análisis de los partidos como el medio relevante de canalizar los intereses de sus adherentes. Este replanteamiento del problema permite rescatar la unidimensionalidad de las preferencias, toda vez que los partidos suelen alinear sus propuestas en la dimensión izquierda-derecha.

### CONCLUSIONES

Ni los economistas clásicos ni los llamados economistas del desarrollo reflexionaron sobre la forma en que los individuos resolvían los temas de interés colectivo. En su forma original, la consistencia lógica del análisis neoclásico sólo generó propuestas de fondo en el tema que nos ocupa a partir del aporte de Samuelson y el desarrollo de los conceptos de bienes públicos y externalidades. La evolución de las finan-

zas públicas normativas contribuyó a definir el marco teórico que permitía entender por qué –bajo ciertas condiciones–, el Estado debe intervenir en la economía.

No fue sino hasta el desarrollo de las finanzas públicas positivas que el problema de la acción colectiva fue explícitamente discutido en la teoría. Dos cuestiones básicas fueron abordadas en este marco analítico. Por una parte, la teoría acogió la evidencia disponible en torno al comportamiento oportunista de los representantes del interés colectivo, sean éstos políticos, burócratas o funcionarios cuya misión es administrar el Estado. Por la otra, se resolvió además la inconsistencia lógica de que, siendo un supuesto básico de la teoría económica moderna el que los individuos son optimizadores de su propio bienestar, no puede a la vez suponerse –como implícitamente lo hacían las finanzas públicas normativas–, que el gobierno es necesariamente un fiel representante del interés común.

En su afán por resolver colectivamente todos los aspectos relativos a la provisión de bienes públicos, la comunidad se enfrenta con una dificultad mayor. Esta es, que las decisiones colectivas exigen acordar los términos en que tales bienes públicos serán proveídos. El *costo de transacción* envuelto en tal dilema exige la implementación de normas de decisión colectiva que permitan reducir significativamente dicho costo. La elección del conjunto apropiado de normas es un problema de *agente principal* en gran escala, y su solución requiere enfrentar dos objetivos en forma simultánea. Por una parte, la sociedad debe facilitar los mecanismos para que sus representantes puedan resolver en su nombre todas aquellas materias para las cuales fueron elegidos. Por la otra, estas mismas normas deben garantizar que en el desarrollo de estas funciones,

tales representantes sirvan en verdad el interés colectivo y no su propio interés privado.

En el diseño de las normas de elección colectiva, la sociedad se enfrentará con cuatro problemas básicos. El primero se refiere al establecimiento de una mayoría óptima, la cual será diferente para cada tipo distinto de decisión. El segundo problema surge a partir de la diferente intensidad de preferencias que cada individuo tiene en torno a un objetivo común. Si bien en el mercado privado esto estará resuelto a través de la disponibilidad a pagar de los individuos, el mecanismo de un hombre un voto no garantiza que el resultado para la sociedad sea en verdad una ganancia neta. El ciclo político es sin duda una dificultad adicional, puesto que pone en tela de juicio la existencia misma de una solución colectiva. Finalmente, el mismo tema de la «existencia», es la cuestión central en el Teorema de la Imposibilidad de Arrow, el cual nos enfrenta a la posibilidad cierta de que, de no mediar severas restricciones en el tipo de preferencias y de decisiones colectivas susceptibles de considerar, no habrá una solución colectiva factible.



## BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, K. (1951) *Social Choice and Individual Values*, John Wiley, New York.
- Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Coase R. (1937) *The Nature of the Firm*, *Economica*, 4, pp. 386-405.
- Downs A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.



- *Mueller (1997) Constitutional Public Choice, en Perspectives on Public Choice (editor and contributor), Cambridge: Cambridge University Press, 1997.*
- *Musgrave, R. (1959) The Theory of Public Finance, McGraw-Hill, New York.*
- *Rosenstein-Rodan, P. (1943). «Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe.» Economic Journal. June-September.*
- *Samuelson, P. (1954) «The pure Theory of Public Expenditure», Review of Economics and Statistics, N° 36. pp. 387- 389.*
- *Tirole, J. (1994) «The Internal Organization of Government», Oxford Economic Papers Vol. 46, pp. 1-29.*
- *Wicksell, K. A. (1896) New Principle of just Taxation, Finanztheoretische Untersuchungen, Jena, reimpresso en Musgrave y Peacock (1967, pp. 72-118).*

**LEONARDO LETELIER SAAVEDRA:**

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master en Economía, Universidad de Chile. M.Phil. University of Cambridge. ASP Certificate, Kiel Institute of World Economics. Ph.D. in Economics, University of Sussex.