

Política, Estado y consenso

Publicado en la Revista F 5, edición de mayo de 2005.

Por Alejandro González Escudero.

En una época donde el rol del Estado parece ser visto con mayor simpatía, conviene hacer un repaso de algunos elementos para tratar de evaluarlo con objetividad.

¿Cómo analizar si el desempeño del Estado responde a las expectativas de las personas o no? ¿Cómo medir si las actividades públicas generan beneficios o costos y a quiénes? ¿El Estado debe ser "eficiente"? ¿puede serlo?

Sin perjuicio de las múltiples teorías y enfoques existentes, en este artículo utilizaremos los lineamientos de la teoría de la elección social, cuyo principal exponente es James M. Buchanan (premio Nobel de Economía en 1986).

Según ella, las decisiones colectivas generan dos tipos de costos. Por un lado, costos para los particulares que son externos o exógenos a la propia decisión.

Por ejemplo, se decide construir un camino que favorece a un grupo de vecinos. La obra no se solventa con las contribuciones de esos vecinos, sino con los impuestos de todo el distrito, contribuyendo tanto los beneficiarios directos como los vecinos que no lo son. Para los vecinos beneficiados, difícilmente la obra le genere costos netos, ya que aún obteniendo beneficios pequeños, éstos serán superiores a sus costos (porque pagan solo una parte de la obra, ya que el resto la pagan los demás). En esta clase de decisiones, habitualmente no se toman en cuenta los costos exógenos que sufren los demás contribuyentes. Es decir, no se considera si ellos pueden aplicar esos fondos en actividades con mayor valor que el conseguido a través de la obra. Estos costos de oportunidad casi nunca son evaluados porque quienes tienen el poder de tomar las decisiones colectivas responden a los "beneficiarios de

la obra" del ejemplo. Desde un punto de vista colectivo, sumando la utilidad de todos y restando también los costos de todos, tiende a producirse costos netos exógenos, ya que las decisiones se toman evaluando la relación costo-beneficio de un grupo y no del conjunto.

Por otro lado, el proceso decisorio genera otros costos relacionados con la propia existencia de ese proceso. Esto es, el sistema de representación, el sistema político, el mantenimiento de los representantes, los costos de los procesos electorales y las votaciones, son costos que pueden agruparse en el concepto de costos del proceso de decisión colectiva.

La dinámica de la elección pública

Cada tipo de costo puede representarse en una función donde se muestre su comportamiento según sean los consensos que se requieran.

Es decir, esas decisiones pueden tomarse con mayor o menor grado de participación de las personas. Veamos cómo relacionar grados de consenso con costos.

La función de los costos exógenos (fcE , en el gráfico "costos de las decisiones colectivas") generados por las decisiones colectivas disminuye a medida que esas decisiones se adoptan con un mayor grado de consenso. Esto es así porque nadie estará dispuesto a perjudicarse si tiene la oportunidad de decidir. Como se dijo, si un pequeño grupo tiene el poder de imponer su voluntad, buscará extraer beneficios para sí, a costa de la mayoría que soportará esos costos. Los regímenes autoritarios son un buen ejemplo. Otro son las jubilaciones de privilegio o las exenciones impositivas de jueces.

En cambio, la otra función (fcD , en el mencionado gráfico), la del costo de tomar las decisiones públicas, aumenta a medida que crece la necesidad de ganar consenso. Un dictador decide fácilmente. Un sistema de democracia

directa que busque la unanimidad insumiría grandes costos para cada decisión.

La suma de ambas funciones ($f_cS:f_cE+f_cD$) mostrará valores altos en sus extremos. Cuando uno solo decide, por efecto de los costos externos sobre las demás personas. Cuando se pide unanimidad, como consecuencia del arduo proceso decisorio.

Pero entre ambos valores podrá encontrarse un nivel de costos mínimos.

¿En qué contribuye este análisis?

Si en un país se tiene la percepción extendida que el Estado cobra muchos impuestos y que los fondos no tienen un uso adecuado (por ineficiencia o por corrupción), ¿No será un estado donde el control y la decisión están concentrados en un reducido grupo de individuos que se favorecen con ello? ¿No podría ser la Argentina un ejemplo de esa situación? ¿Su clase política no sería, en este caso, ese grupo privilegiado que administra y adopta las decisiones colectivas en función de favorecer su propio poder?

Desde esta perspectiva, si la población se encuentra en el punto A del gráfico "Costos de las decisiones colectivas" resultaría conveniente incrementar los grados en que las decisiones responden a las expectativas (y los intereses) de la población y pasar al punto C del gráfico.

Esto significa seguramente implantar reformas que corrijan un sistema político desacreditado.

Mejorar la representación no implica necesariamente aumentar el tamaño del sistema político, sino cambiarlo. Entre los factores que influyen en un sistema representativo (las decisiones las toman los representantes, contrariamente a la democracia directa, donde cada uno participa en todas las decisiones) se encuentran: las mayorías para elegir representantes

políticos (distribución de cargos electorales), la cantidad de miembros de los cuerpos colegiados, la conformación de la base de electores (distritos electorales) y las mayorías requeridas para adoptar decisiones en los órganos legislativos.

Ahora bien, luego de poner de manifiesto cómo buscar un punto óptimo (C) de consenso para las decisiones colectivas, ¿qué podemos hacer para medir la calidad de esas decisiones? ¿Cómo evaluar las decisiones colectivas?

Poco es lo que, en la práctica, se hace al respecto. Lo usual es medir las magnitudes del gasto público y de la recaudación en valores absolutos o como porcentajes del PBI. Pero esas mediciones no dicen nada sobre la eficiencia del gasto, ni sobre la calidad de la gestión de los bienes públicos en manos de los gobernantes.

Aunque nuevamente aquí hay muchos enfoques que podrían adoptarse, mencionaremos uno clásico: Los óptimos de utilidad ideados por Wilfredo Pareto.

Los óptimos de Pareto

Dicho en forma muy sencilla, los óptimos paretianos se encuentran cuando se cumplen dos condiciones. La primera: no existe ninguna otra distribución de bienes contigua a la alcanzada que incremente la utilidad de los individuos. La segunda: si se busca el óptimo desde una posición subóptima, cada cambio debe significar un aumento de utilidad en al menos un individuo pero sin disminuirla a los demás.

Es decir, las decisiones que no sean percibidas como "útiles" sencillamente deben descartarse y las que conlleven "redistribución justiciera" (justiciera porque quienes las impulsan generalmente manifiestan que su ánimo es corregir "desigualdades" o "injusticias") no son óptimos de Pareto. Sí, en cambio, lo son aquellas que aumentan la eficiencia en el gasto público que

responden a una administración de mayor calidad. Es evidente que el seguir los lineamientos de Pareto exige una gran "creatividad" por parte de los gobernantes (ver gráfico Análisis de Pareto). Sacar a unos para darle a otros, la acción del "justiciero", es relativamente sencilla si se tiene el poder suficiente para controlar a los que sufren las exacciones. Es un juego "suma cero", unos reciben lo que otros entregan. En cambio, encontrar formas de incrementar la utilidad de unos sin perjudicar en demasía a otros (transformar el juego en una "suma positiva") requiere gobernantes con mayor ingenio y una capacidad más sofisticada de idear mejores cursos de acción.

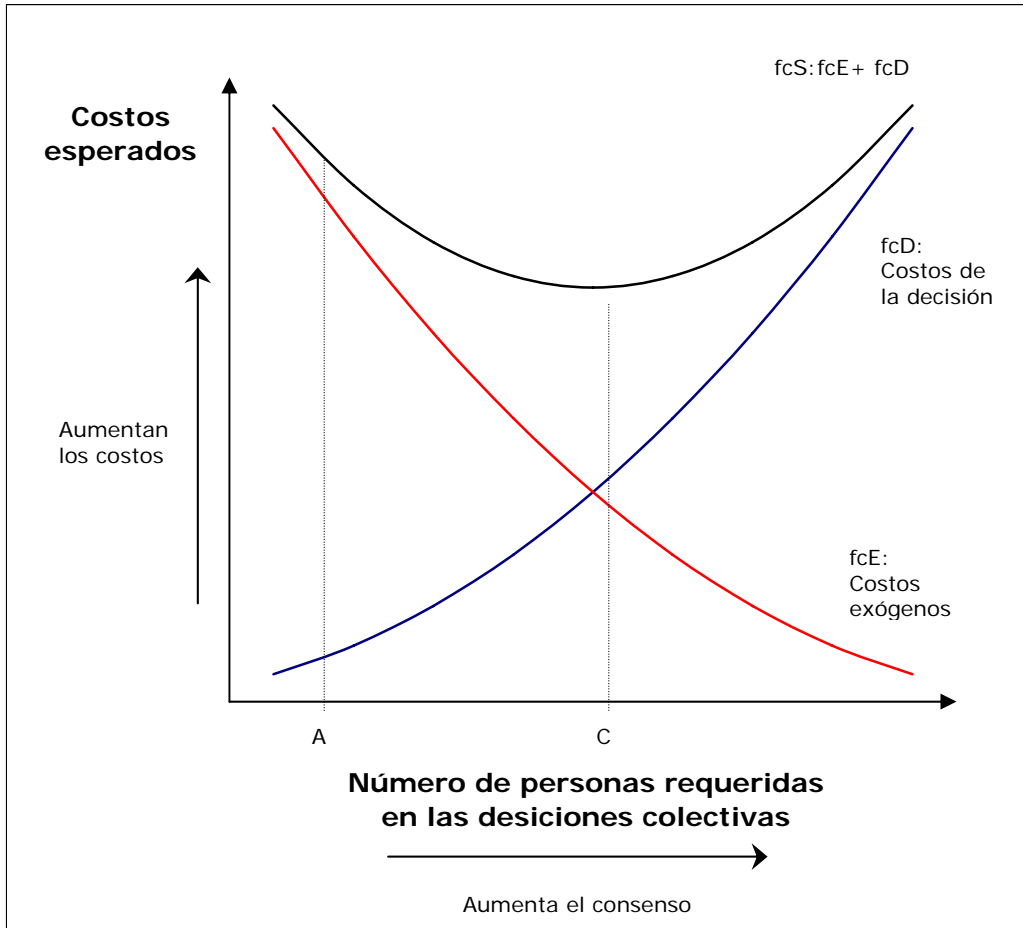
Los gobernantes se valen del poder coactivo del estado para hacer cumplir las decisiones a quienes no estén conformes con ellas. sin embargo, el "estado" no debería verse como un ente ajeno a las personas, más allá de los seres humanos, ajeno a lo malo que ellos tienen, y por sí solo fuente de "bondad". Una suerte de "dios". Así como cuando se habla de "empresa" aparece la imagen –con sus pros y contras- de los empresarios, cuando se habla de estado no se lo debería sustraer de los políticos y funcionarios que lo controlan.

La forma, las funciones y el tamaño del Estado, entonces, están fuertemente ligadas a los conocimientos, creencias y actitudes de quienes lo manejan. El público debería considerarlo como un "instrumento" funcional a sus preferencias y no como una suerte de "ente divino".

Con esta visión, si el estado es un instrumento de la gente para administrar "bienes y asuntos públicos" estará sujeto a evaluación de desempeño y a cambios para corregir errores o lograr mejoras.

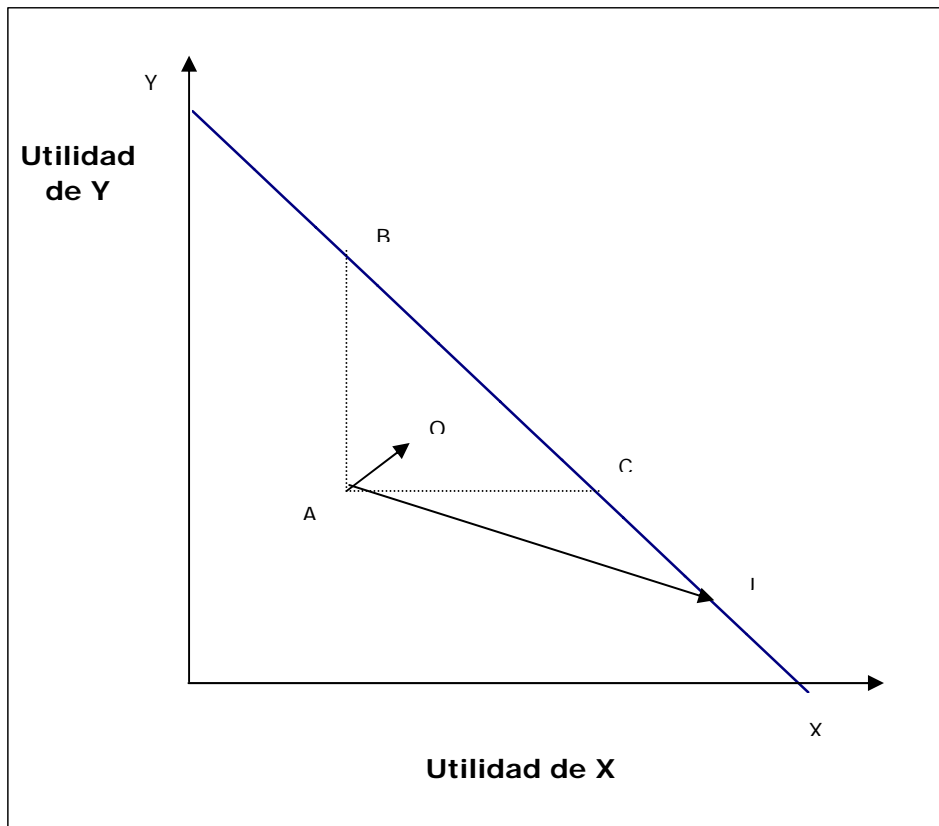
La calidad en la gestión del estado y los bienes públicos exige no perder de vista estas ideas.

Costos de las decisiones colectivas



Pasar de A a C reduce costos aumentando el consenso

Análisis de Pareto



Comentarios:

Los puntos de la línea XY son óptimos de Pareto. Si la situación presente está en A, toda mejora se encontrará en la superficie entre A, B y C. Por ejemplo, una mejora que propende al óptimo es pasar de A a O. En cambio, pasar de A a J no es óptimo-paretiana porque si bien X aumenta mucho su utilidad, Y pierde parte de la suya. Aunque se arribe a un punto de la línea XY, no es un óptimo de Pareto por no cumplirse la segunda condición, esto es que la utilidad de AMBOS aumente o, al menos, no disminuya.