



Documento de Trabajo

ISSN (edición impresa) **0716-7334**

ISSN (edición electrónica) **0717-7593**

Un Enfoque Económico de la Acción del Estado

Hernán Cortés
Gert Wagner

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
INSTITUTO DE ECONOMIA
OFICINA DE PUBLICACIONES
Casilla 114-D, Santiago, Chile.

UN ENFOQUE ECONOMICO DE LA ACCION DEL
ESTADO*

Hernán Cortés D.
Gert Wagner H.**

Documento de Trabajo N°68.

- * Este estudio pudo realizarse gracias al aporte financiero de la Corporación para el Progreso. El presente documento corresponde al Tomo I del trabajo. La Investigación original contempla, además, una parte empírica que consiste en un examen de la estructura y del crecimiento del gasto del gobierno, tanto en Chile como en otros países. Se espera publicar en fecha próxima una síntesis de esta última parte.
- ** Ana Holuigue B., Augusto Iglesias P. y Manuelita Ureta Z. colaboraron con los autores a lo largo de todo el proyecto. La línea divisoria entre la naturaleza de su colaboración y la condición de coautor es bastante sutil. Hemos optado finalmente por esta presentación, ya que ellos no son responsables directos de la versión que aquí se publica. Trabajaron también en esta parte John Panzer y Pedro Videla.

Santiago, Diciembre 1980.

INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCION GENERAL	1
EL ENFOQUE	1
FUNCIONES QUE DESEMPEÑA EL ESTADO	5
LA MATERIA DE ESTUDIO	7
EL PROCESO POLITICO	10
¿HAY SOLUCION?	13
 CAPITULO I. EL SISTEMA DE REPRESENTANTES	 18
INTRODUCCION	18
1. CARACTERISTICAS DE LA ACCION REPRESENTATIVA	31
1.1. FORMA QUE ADOPTA LA ACCION	31
1.2. INFORMACION Y GRUPOS DE PRESION	34
1.3. MECANISMOS DE ACCION	41
2. RESTRICCIONES A LA ACCION DE LOS REPRESENTANTES	47
2.1. COMPETENCIA POR VOTOS	47
2.2. REGLAS DE DECISION	52
2.2.1. REGLAS DE ELECCION PARA LOS REPRESENTANTES	53
2.2.2. REGLAS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS: EL FENOMENO DEL INTERCAMBIO DE VOTOS	56
2.3. CARACTERISTICAS DE LA OFERTA DE POLITICAS PUBLICAS	58
2.4. PERIODO ELECCIONARIO	62
3. EFECTOS DE LA ACCION REPRESENTATIVA	66
3.1. CENTRALIZACION	67
3.2. ESTABILIDAD DEL SISTEMA	70
3.3. TAMAÑO DEL ESTADO	74

	Página
CAPITULO II. BUROCRACIA	78
1. LA BUROCRACIA EN LA PERSPECTIVA DE LA TEORIA DE LA EMPRESA.	80
1.1. TEORIA DE LA EMPRESA	82
1.2. LA AGENCIA BUROCRATICA EN LA PERSPECTIVA DE LA TEORIA DE LA EMPRESA	104
1.3. EMPRESA VERSUS BUROCRACIA	113
2. BUROCRACIA Y VALORES	118
2.1. ESPIRITU PUBLICO	118
2.2. CORRUPCION Y HONESTIDAD	126
3. MODELO DE COMPORTAMIENTO BUROCRATICO	131
4. A MODO DE CONCLUSION	138
CAPITULO III. IDEOLOGIA	142
1. CONCEPTO DE IDEOLOGIA	143
1.1. SURGIMIENTO DE LA IDEOLOGIA	147
1.2. CAMBIOS EN LA IDEOLOGIA	152
2. IDEOLOGIA Y TEORIA ECONOMICA	159
2.1. UN PUENTE	159
2.2. IDEOLOGIA E INFORMACION	165
2.3. IDEOLOGIA Y DISEÑO CONSTITUCIONAL	168
2.4. IDEOLOGIA Y BIENES PUBLICOS	170
CAPITULO V. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	172
1. REPRESENTANTES	173
2. BUROCRACIA	175
3. IDEOLOGIA	177

INTRODUCCION GENERAL

El Enfoque

Un estudio económico de la acción del Estado es económico porque utiliza el enfoque y la lógica de esta disciplina, aplicados a un campo tradicional considerado bajo el dominio de la teoría política.

Hay una serie de razones para justificar un enfoque económico de la acción del Estado. Una de ellas es histórica. Es un hecho que ha recibido menos atención de la que merece; ya que el origen de la teoría de la democracia y el de la teoría económica son comunes y corresponden a las contribuciones de los clásicos del siglo XVIII.

La razón de ese origen común reside en que los clásicos eran filósofos morales, cuya principal base de análisis consistió en la aplicación de ciertos postulados de la naturaleza humana a los problemas sociales. Tanto David Hume como Adam Smith escribieron tratados sobre la naturaleza humana o los sentimientos morales, como los llamaron respectivamente. Los postulados clásicos sobre la naturaleza humana formaron la base de lo que después se llamó economía política y, con el tiempo, és

ta se separó en teoría económica y en ciencia política.

Con posterioridad, la teoría económica se especializó en el estudio del intercambio y del sistema de mercado, conservando como pilares de su ciencia los postulados básicos de la conducta humana.

La ciencia política, en contraste, al estudiar los problemas del Estado, devino cada vez más institucional y menos analítica, dejando a un lado los postulados sobre la naturaleza humana que había adoptado en su origen.

Por otra parte, el desarrollo del estatismo, la creciente interacción del gobierno en la actividad de la sociedad, ha cambiado la ponderación que tienen los problemas que tradicionalmente se han dividido entre las dos disciplinas. En efecto, para los clásicos la base de operación fundamental de una sociedad libre es la cooperación voluntaria de las personas de un sistema de mercado. En este sistema, la existencia de muchos compradores, de muchos productores y de muchos dueños de factores asegura la elección libre (la competencia) de todas las partes. El mecanismo de gobierno, en este esquema, debía ser utilizado principalmente para establecer y hacer cumplir reglas generales y aplicables a todos sin discriminación. Además, le co-

respondían una serie de funciones tradicionales de gobierno, tales como la defensa, la justicia, las relaciones exteriores y otras.

En este sentido, la mayor parte de las acciones en una sociedad corresponderían al sistema de mercado, y solo una parte pequeña al mecanismo de gobierno. En la medida que el gobierno se limitaba a dichas funciones, el campo de estudio de su acción no era muy extenso.

El estatismo creciente, sin embargo, ha significado que el gobierno intervenga en una serie de actividades que no habían sido en absoluto estudiadas por los clásicos, y que la ciencia política tradicional no ha ayudado a esclarecer.

El mismo crecimiento del gobierno es un fenómeno que necesita explicación y, como veremos a continuación, el motivo de este estudio es sentar las bases para una explicación del nivel y del crecimiento del gobierno.

Por otra parte, el enfoque económico continúa utilizando los mismos postulados de conducta clásicos, y por esa razón es totalmente compatible con la concepción original de una democracia constitucional.

En un sistema de mercado, la existencia de numerosos

consumidores y productores crea restricciones que hacen que la conducta individual de las personas promueva, sin quererlo necesariamente, el bienestar de todos. O, en las palabras de Smith, "existe una mano invisible que lleva a las personas a promover un fin que no era parte de sus intenciones".

En lo anterior están implícitos los postulados de conducta de las personas. No es necesario que todas ellas sean altruistas para que su acción en un sistema de mercado competitivo promueva el interés general.

Y, de hecho, no todas las personas son altruistas, por lo que cabe siempre la posibilidad que en el gobierno haya gente así y sea necesario contrarrestar su acción. El concepto de separación de poderes está basado en una concepción de la naturaleza humana, que es básica a la teoría económica. La constitución representa el establecimiento de limitaciones al poder político, para prevenir así su abuso.

El enfoque económico se especializa en comprender la conducta de las personas. Es por esta razón que el énfasis de este estudio radica en entender los costos y beneficios que perciben como pertinentes los distintos agentes políticos, particularmente los representantes y los burócratas.

Funciones que Desempeña el Estado

En la perspectiva económica la existencia del estado se asocia a la provisión de bienes públicos. Son bienes con características de oferta conjunta y tienen dificultades para establecer derechos de propiedad privados que, salvo el caso especial de pequeños grupos, los inhabilitan para ser provistos por individuos. Por otra parte, sólo se habla de una asociación, y ello justamente para evitar la discusión teórica, la relación causa-efecto con respecto a la existencia del estado.

Al imaginar un mundo en que no existe gobierno alguno, la situación más probable es la de anarquía. Sería una situación de desequilibrio, en el sentido que tanto la inseguridad como la incertidumbre que ella significaría para la sociedad -aunque este término es de significado dudoso en este contexto- originarían, espontáneamente alguna forma de gobierno que defina y proteja los derechos de las personas.

Ello conlleva a los bienes públicos de justicia, defensa y relaciones exteriores. Da lugar también a la constitución, en la cual se plasman las garantías individuales, los derechos de las personas que son anteriores al Estado y que por ello, éste no debe violar.

Naturalmente, el estado puede asumir muchas formas diferentes en cuanto al grado en que satisface los derechos individuales y provee bienes públicos. La situación ideal se suele identificar con la democracia constitucional en que el gobierno está protegido contra la veleidad de la mayoría circunstancial.

Las externalidades pueden ser de muchos tipos diferentes, siendo los bienes públicos un caso particular. En realidad, se producen externalidades en todos aquellos casos en que los derechos de propiedad no se logran especificar con claridad, lo que equivale a decir, asumiendo equilibrio, que existen costos de transacción.

No obstante, y si bien la justificación del gobierno es ésta, los gobiernos en la realidad no se circunscriben a esas funciones. En las palabras de Karl Brunner^{1/}:

"La provisión de "bienes públicos" es solo una parte pequeña y decreciente de las actividades públicas totales. La parte dominante de las operaciones públicas se refiere a la oferta de bienes, servicios y beneficios privados para grupos específicos de votantes. El argumento también pasa por alto el impacto redistributivo implícito en cualquier provisión de bienes privados y públicos".

^{1/} Karl Brunner, "Reflexiones sobre la Economía Política del Gobierno. El Crecimiento Persistente del Gobierno". Estudios Públicos, diciembre de 1980.

En otras palabras, el peligro de que el poder coercitivo del gobierno sea utilizado para obtener ventajas para ciertos intereses particulares, que hicieron surgir las constituciones, no ha desaparecido con éstas.

Aún más, la mano visible del gobierno tiende a promover fines particulares que no eran parte de las intenciones originales de quienes querían limitar el poder del gobierno mediante la constitución.

En síntesis, la justificación del gobierno es una y, sin embargo, su desarrollo parece corresponder a otra concepción. ¿Cuál acción del Estado nos interesa?

La Materia de Estudio

La constitución tenía como objeto limitar el poder coercitivo del gobierno, excluirlo de los derechos fundamentales de las personas y autorizarlo solamente para aplicar reglas generales y no discriminatorias.

No obstante, las instituciones democráticas que se desarrollaron fueron en contra de este ideal y resultaron en un gobierno intervencionista, en una libertad individual reducida, y en un desprestigio del sistema político y de la democracia mis

ma^{2/},

El proceso político adoptado por las democracias y la inoperancia de las limitaciones al poder coercitivo del estado, dieron lugar a una situación en que el elemento redistributivo tuvo especial preponderancia. Redistributivo tanto en el sentido amplio, de granjerías a favor de intereses particulares específicos, que son redistribuciones en su favor, y en contra de alguien, (no hay nada gratis, como lo enseña la teoría económica), como redistributivo en el sentido tradicional, de transferencias desde grupos de ingresos mayores a grupos de ingresos menores.

Como muy bien dice Karl Brunner:

"La esencia de la política es la redistribución y los conflictos políticos se centran en cuestiones de distribución".

¿Qué características tiene el proceso político que conduce, si podemos decirlo, a desvirtuar la justificación original del estado, llevándolo a dar un énfasis extraordinario al aspecto redistributivo? ¿Dónde reside el principal problema?, ¿En los representantes o en los burócratas? ¿En los ciudadanos o en los grupos de presión? ¿En las características de lo que

2/ El excelente estudio de Hayek lo señala con claridad meridiana. Law, Legislation and Liberty, especialmente volumen III.

se transa en el mercado político?

El examen de los aspectos relevantes del proceso político que dan lugar a esta dicotomía es el tema de este estudio, que no abarca toda la ciencia política; es el estudio de aspectos del proceso político que nos dan luces con respecto al nivel que ha alcanzado el estado, el crecimiento sostenido que éste ha tenido a través del tiempo, a los efectos a que ha dado lugar, a la complejidad del proceso social y la importancia de la ideología.

La manera utilizada para enfocar el proceso político ha sido, en la jerga económica, a través de la oferta. Los representantes y burócratas son los oferentes del proceso político. Los ciudadanos, los grupos de presión, los mismo burócratas, son los demandantes del proceso político. Es importante estudiar esta demanda y su papel determinante en el proceso político. La forma de clasificar el proceso que se ha elegido es a través de la oferta, a través del estudio de la acción y de las restricciones que enfrenten los representantes y los burócratas.

El análisis económico basa su fuerza en los postulados de conducta de las personas. La ideología representa el con-

junto de valores que codetermina dicha conducta. De allí que este tema se trate en un capítulo aparte.

El Proceso Político

La idea original de la acción de gobierno en un estado de derecho era la de hacer cumplir reglas generales y no discriminatorias. Como indica la cita de Brunner, la acción efectiva de los gobiernos ha sido específica y discriminatoria. Esta distinción entre programas generales y programas específicos de gobierno es crucial para entender cómo ha actuado el proceso político en las democracias.

Los programas generales tienen las siguientes características: los beneficios y los costos se reparten en una forma más pareja que en el caso de los programas específicos. Además, conocer acerca de dichos costos y beneficios en el caso de programas generales es más oneroso, porque para el ciudadano son más elevados los costos de información.

En contraste, los costos de información con respecto a los programas específicos son menores para el grupo que se beneficia con ellos y relativamente elevados para el grupo que se perjudica con ellos. Un claro caso de esto último es el de

un arancel al bien X. El productor nacional de X no tiene problemas en saber en cuánto beneficiará el arancel; el público consumidor puede tener, primero, grandes dificultades para darse cuenta que la causa del aumento de precio de X se debe al arancel, sobre todo en un contexto inflacionario. Segundo, aún si lo supiese, tendrá grandes problemas de organización con otros consumidores, y normalmente será cierto que el costo de ponerse de acuerdo será mayor que el costo que el arancel les impone individualmente.

Los resultados de esta desigualdad de los costos de información son evidentes. Es mejor para los grupos de presión obtener ventajas particulares con nuevos programas específicos. No es rentable para un grupo determinado oponerse a que otro grupo logre ventajas específicas; es preferible apoyarlo y luego obtener ventajas especiales para el mismo. Los programas específicos dominan a los programas generales.

La labor de los representantes y los burócratas es la de sondear a los ciudadanos y, mejor aún, a los grupos de intereses, para ofrecerles programas con ventajas especiales. Es decir, en un gobierno democrático siempre existen incentivos y se ofrecen oportunidades para que grupos de interés exploten la es-

estructura política para su beneficio, y a costa de otros sectores.

Todo este proceso lleva a un crecimiento del estado y a una centralización de sus actividades, lo cual crea mayores costos de información a los perjudicados con los programas específicos. A su vez, es tan rentable conseguir un programa específico que discrimine a favor de un grupo de presión, que ello estimula la creación de organizaciones políticas que explotan estas oportunidades. El crecimiento del gobierno se retroalimenta de un crecimiento en las organizaciones políticas de los grupos interesados en recibir favores de ese aparato estatal. A su vez, es caro para representantes y burócratas ignorar las demandas de estas organizaciones. El resultado es, o un desfinanciamiento crónico, o una agudización del conflicto político, o ambos.

Cuando el gobierno aún es pequeño, el crecimiento y la centralización tienen una lenta evolución inicial, que se acelera sólo en las etapas más avanzadas del desarrollo. De continuar el proceso, aunque no es fácil la identificación del nivel de intervención que provoca el quiebre, el conflicto de intereses y el conflicto político pueden llevar al estancamiento de la eco

nomía. La estructura política se torna ingobernable. El estatismo, el centralismo y la inestabilidad imperan. Es la crisis del sistema.

¿Hay solución?

Hay distintas opiniones. Hayek establece que un nuevo diseño constitucional realizado a tiempo puede evitar la crisis. A ello ha dedicado su último tratado. Brunner cree que la "evolución política lleva, cada vez con mayor probabilidad, a diversas formas de sociedades no democráticas".

Chile pasó por la crisis del sistema prevista por Brunner y ahora está en una etapa de rediseño constitucional post-crisis. Es aquí donde la importancia de la ideología es determinante. Sólo una ideología "buena", consistente con una estructura política que reconozca la complejidad del orden social, que resista con vigor los "males públicos" que generan los procesos colectivos, y sea ampliamente compartida, parece representar la base de un sistema político sólido y democrático.

El estudio representa un esfuerzo por aclarar, sistematizar y entender las variables más importantes del proceso político; importantes en cuanto señalan la naturaleza del estatismo.

mo y sus secuelas; importantes en cuanto representan facetas del proceso político susceptibles de ser alteradas en un rediseño constitucional; importantes en cuanto apuntan a lo que no es factible alterar y a lo que sí lo es.

La división de la parte analítica en tres temas: representantes, burocracia e ideología, corresponde a la particular visión elegida de mirar el proceso político a través de los oferentes.

Un estudio empírico paralelo buscó comprobar la aplicabilidad del análisis a la realidad chilena. Para estos efectos se clasificaron los gastos de gobierno en categorías simples pero analíticas: Gerencia y Funciones Tradicionales (Presidencia, Congreso y Defensa, Justicia, Relaciones Exteriores, Interior, etc.); Bienes a personas (Salud, Educación); Bienes a empresas (Minería, Agricultura), Infraestructura (Obras Públicas, Transporte).

De acuerdo a las hipótesis de análisis, tanto el nivel de gasto de gobierno como la tasa de crecimiento deberían ser elevados. Esto es confirmado por la evidencia empírica. La participación del gasto fiscal en el producto llega a ser del orden del 35%; y la tasa anual promedio de crecimiento del gasto fiscal ha sido un 80% superior a la tasa de crecimiento del producto nacio-

nal en el período analizado (1940-1973).

La composición del gasto debería haber cambiado desde los bienes públicos (funciones tradicionales de gobierno, por ejemplo), a los bienes privados. La evidencia lo confirma. Los gastos fiscales en bienes a empresas (actividades productivas) han aumentado a una tasa más de tres veces superior a la tasa de crecimiento del producto; en tanto que los gastos en bienes a personas han aumentado a una tasa superior en 2 veces a la tasa de crecimiento del producto. Por el contrario, los gastos en funciones tradicionales han aumentado a una tasa que es 1,5 veces la tasa de crecimiento del producto, marcadamente inferior a las otras dos.

Por otra parte, si bien la evidencia internacional no es estrictamente comparable con la evidencia chilena, señala similares resultados. Los gastos en consumo o "tradicionales" señalan una tasa de crecimiento que es 13% inferior a la tasa de incremento del producto; en tanto que los gastos en transferencia (asimilables a los gastos en bienes privados) tienen una tasa de aumento casi tres veces superior al crecimiento del gasto.

La evidencia internacional también señala la centralización experimentada por el ingreso fiscal, resultado conse-

cuenta con la hipótesis de centralización de la parte analítica.

Chile muestra una importante tendencia hacia destinar su gasto cada vez menos a las funciones tradicionales, y cada vez más al gasto en bienes privados. En 1940, las funciones tradicionales de gobierno representaban un 76% del gasto. En 1973, en cambio, sólo un 54%. Cada vez más, los gobiernos se apartaron de la concepción constitucional del gobierno y de la justificación clásica de la coerción por parte del estado. Cada vez más, el resultado ha sido un continuo de beneficios y ventajas especiales a grupos o individuos específicos. La evidencia cualitativa presentada por Lavín es confirmada por la evidencia cuantitativa del presente trabajo^{3/}.

Si bien estamos en el comienzo de un proceso, ya se han superado algunas de las etapas que preveía proféticamente A. Silva de la Fuente en una conferencia en la Universidad Católica dictada en noviembre de 1939^{4/}.

"¿Y el porvenir?. Aunque cerrado a los ojos de los hombres, no resisten estos ordinariamente a la tentación de querer vislumbrarlo. Pienso que no se volverá a la concepción de Spencer o a alguna semejante. Creo, o más bien, espero, que

^{3/} Lavín, J. El Crecimiento de la Riqueza en Chile, 1980.

^{4/} Silva d. F., A. Asuntos Económicos Contemporáneos, Tomo II, Ed. La Salle, 1944.

su evolución del último medio siglo se detendrá, y hasta imagino que podrá reaccionar en sentido de firmeza dentro de sus propios cuadros. En cuanto a su influencia práctica en la vida económica del mundo, para que pueda volver a realizarse en el curso de los años, en mayores o menores plazos, según el resultado de esta guerra, se requiere que la paz vuelva y en condiciones de seguridad que, desgraciadamente, no ofreció la de 1918; que la economía de los países totalitarios, despóticamente dirigida por dictadores y grupos oligárquicos, demuestre su gran inferioridad en la vida normal a los pueblos que la padecen. Es cuestión de tiempo, a mi juicio, que la economía dirigida de otras naciones, limitada, demuestre también su esterilidad relativa, y se venga perdiendo la fe en la omnisciencia de los Gobiernos.

"Así podrán irse desmoronando las autarquías, los altos muros aduaneros; y en el interior se podrá ver substituida la economía de guerra por iniciativas individuales y libertades económicas. "En nuestro país, el estatismo creciente, el creciente manejo de la economía por el personal de Gobierno, provienen de circunstancias universales, y de la fe en los políticos que prometen, mediante su dirección, rápidas y substanciales mejoras de las condiciones de vida generales. Habrá que pasar tal vez por varios períodos electorales, de engaños y desengaños, para que la masa popular se convenza de la vacuidad de las promesas políticas, de las limitaciones ineluctables de la obra de los Gobiernos, sobre todo en país de tan modestos recursos como el nuestro. Se comprenderá al fin que la economía dirigida, mucho más gravosa y más dispendiosa por el funcionarismo consecuente, tiende a debilitar la producción nacional. El espíritu de libertad y de sano individualismo, tan caro a Rodríguez, de tan honda raíz en el corazón de los hombres, y que también vive y alienta en el trabajo, a través de todas las vicisitudes, no ha dejado de reflorcer en el curso de la historia".

CAPITULO I

EL SISTEMA DE REPRESENTANTES

INTRODUCCION

Al describir un sistema de gobierno suele distinguirse entre dos tipos de actividades. Por un lado, está el mecanismo u organización orientado a adoptar las decisiones generales referentes a qué productos producir y cómo producirlos, incluyendo la pregunta correspondiente al financiamiento. La representación de los intereses ciudadanos y las personas que la ejercen -los representantes- configuran esta primera actividad. El término sugiere que existe algún tipo de delegación a los representantes por parte de ciudadanos o grupos de ciudadanos. El caso en que todos los habitantes de un territorio ejercen idéntica delegación es, por supuesto, un caso particular de representación.

Por otra parte, existe la función gubernamental más directamente relacionada con la provisión de bienes generados por el gobierno, la que se denomina burocracia. Esta separación de funciones no es total, ya que, tal como se ve más adelante, para ciertos objetivos el sistema de representantes es un sustituto de la burocracia, y viceversa.

La actividad de los representantes y de los burócratas sólo tiene sentido en el contexto de un gobierno; por consiguiente, en primer lugar cabe plantearse la pregunta, ¿qué es el gobierno?. Aquí, más que adentrarnos en el tema de la teoría del estado y origen de éste, sólo se intenta montar un escenario rudimentario, que permita encontrarle un sentido a estas funciones y que, al mismo tiempo, constituya un punto de partida para su análisis. Partiendo de una perspectiva individual, el escenario en cuestión se construye en torno a la noción de que el estado tiene su origen en la demanda social por bienes públicos.

Estos pueden ser clasificados de acuerdo a ciertas características de su oferta y de su propiedad. Hay bienes de oferta conjunta y otros que son de oferta única. Los primeros presentan la característica de que un incremento del consumo del bien por parte de una persona no afecta la opción de consumo de otras. Justo lo contrario sucede con los bienes privados (oferta única).

De acuerdo a la propiedad, a su vez, puede distinguirse entre los bienes cuyos derechos de propiedad están claramente definidos y donde las decisiones referentes a su uso, enajenación y sus consecuencias corresponden íntegramente al dueño,

y a aquellos bienes de propiedad común, para los cuales no se han establecido derechos tan precisos. Esto último, se debe, probablemente, a los altos costos en relación a los beneficios que acarrearía su definición y control.

Los llamados bienes públicos corresponden, entonces, a aquéllos que se caracterizan simultáneamente por (a) oferta conjunta y (b) propiedad común. O sea, son bienes en que el consumo de una persona no afecta el nivel de consumo de otra y que, por otra parte, no permiten una exclusión de clientes potenciales. De acuerdo a la primera característica no es conveniente racionar el bien para maximizar la riqueza social, mientras que la segunda no permite asociar el consumo con el financiamiento, con lo cual se dificulta la oferta privada.

El estado, en esta perspectiva, es la tecnología o la forma de generar los bienes públicos y tiene su razón de ser en la demanda por bienes públicos. Tal como se podrá apreciar más adelante, esta hipótesis referente a su origen y razón de ser no es incompatible con la proposición de que el sistema de gobierno, una vez funcionando, pueda generar bienes privados para sectores específicos. Pero aquí la explotación es una consecuencia del sistema de gobierno y no su razón de ser inicial^{1/}.

^{1/} Una interpretación alternativa, por lo demás bastante difundida, señala que el estado nace y es un instrumento o tecnología con el que los gobernantes explotan a los gobernados. Presupone esta interpretación una estratificación social inicial previa al gobierno, cosa que no es necesaria en el enfoque aquí adoptado.

Decíamos que nuestra intención no es terciar en la discusión respecto al origen del estado, sino encontrar un escenario adecuado en el cual examinar el tema de representantes y burócratas. Esta interpretación basada en la demanda por bienes públicos nos parece apropiada para el análisis de estos temas.

Ambas características, la oferta conjunta y la no exclusión, llevan hacia el productor único, con su doble dimensión de poder monopolístico, en el sentido de racionamiento de la producción, y de poder a secas.

La propiedad del monopolio podría permitir que éste y especialmente algunos de sus insumos, puedan ser utilizados no sólo para producir bienes públicos, sino también para generar bienes privados que satisfagan la función de utilidad del propietario del monopolio, con lo cual se reduce la riqueza física o humana del resto de la sociedad. Este es el sentido que tiene aquí el término "poder".

Decíamos que ciertos insumos podrían utilizarse para producir bienes privados. Estos insumos son, a su vez, corolarios directos, provenientes de la producción de ciertos bienes públicos, especialmente defensa, seguridad, orden y justicia. Así, se puede visualizar al sistema de representación

como un esfuerzo para subdividir y controlar el poder que se deriva de la propiedad de estos monopolios. En el diseño constitucional que establece el sistema de representación tiene prioridad la protección de ciertos tipos de capital biológico humano, en la forma de protección a los derechos humanos básicos. Además, se trata de evitar las expropiaciones más elementales y burdas de capital físico, de manera arbitraria y no generalizada.

La posible persecución y el hostigamiento arbitrario de ciertas personas por parte de los propietarios del monopolio es, evidentemente, una actividad conducente a generar bienes (y también males) privados. Pero la protección generalizada del capital humano-biológico -extendida a toda la población- es un bien público.

No existe un criterio claro, definido y por todos aceptado, que permita distinguir en forma general y sistemática entre bienes privados y públicos. O, tal vez, si llegara a existir en algún momento, se producen cambios de todo orden que lo dejan rápidamente obsoleto.

Por esta razón, el diseño constitucional no establece una delimitación de funciones suficientemente clara como para evitar la producción de bienes privados por parte del estado. Sin embargo, toda constitución intenta frenar la generación de de-

terminados bienes privados, como se veía antes, con lo cual el tipo de bienes privados que de hecho produce un gobierno constitucional es una clase muy especial. Tenemos, entonces, un escenario de tres dimensiones. La razón de ser fundamental del estado es la producción de bienes públicos, requiriéndose para ello la existencia de poder monopólico. Segundo, el sistema de que se dispone para adoptar las decisiones pertinentes a la generación de bienes públicos también puede ser utilizado para decidir la producción de bienes privados. Tercero, el objeto principal de cualquier sistema de representantes atañe a la distribución de la propiedad del poder monopólico.

Al revisar la literatura económica que discute sistemas de representación se puede apreciar que, en general, se deja abierta la opción para que la demanda ciudadana por bienes gubernamentales se refiera a bienes públicos y/o bienes privados. Pero la impresión final que así se obtiene indicaría que, de hecho, se le asigna mayor importancia a la demanda por bienes privados.

La demanda por bienes públicos por parte de un ciudadano es, necesariamente, pequeña en relación al cambio en la riqueza total que la provisión del bien puede implicar. Por

otra parte, el ciudadano tendrá más interés en la posibilidad que el estado lo provea de bienes privados. Y justamente esto es lo que refleja dicha literatura.

Entonces, ¿quién demanda bienes públicos? ¿quién se preocupa de su promoción?. Negarle al grueso de los ciudadanos esta preocupación parece exagerado; la demanda por orden y seguridad en períodos de crisis social severa, nos parece, es un buen ejemplo. Pero, tal vez, la demanda más importante por bienes públicos la ejercen individuos o pequeños grupos, ya sea porque ellos son los principales beneficiarios materiales de la medida, aunque no los únicos, de manera que el bien no es totalmente privado al grupo; ya sea debido a que el tema tiene alta prioridad en su escala de valores y su sola provisión les produce utilidad.

Decíamos que el estado es una tecnología para producir bienes públicos. Para muchos de éstos es única en el sentido que los bienes no pueden ser generados por el sector privado. Sin embargo, la iniciativa individual guiada por el motivo de ganancia puede producir otros bienes que, desde la perspectiva del demandante último son substitutos; en algunos casos es cercana a la de los bienes públicos, y en otros se aleja muchísimo.

La existencia de substitutos -que muchas veces son malos o pésimos- sugiere que existe una alternativa a la forma de producir a través del estado y que deben considerarse los costos y beneficios de una y otra forma de producción. En definitiva, los bienes públicos merecen su nombre porque, a pesar de que al más puro nivel de la teoría sería posible pensar en un contrato en que se encargase la producción de dicho bien al sector privado, este contrato resultaría extremadamente oneroso, por las características del bien. Es el caso de la defensa, por ejemplo.

Que la tecnología de los bienes públicos sea privativa del gobierno no significa que el gobierno produce solamente bienes públicos. De hecho, uno de los principales problemas del desarrollo de las instituciones democráticas ha sido el crecimiento de la gestión del gobierno directa o indirectamente relacionada con la producción de bienes privados, cuyos beneficios corresponden a grupos específicos de personas y que tienen las características normales que permiten excluir de su goce a las demás personas. La jungla de "legislación especial", que en Chile ha sido recientemente documentada, es evidencia de este fenómeno y para muchos, causa de desprestigio de las democracias^{1/}.

^{1/} Véase J. Lavín, El Enriquecimiento de las Personas en Chile, (1979).

Producir bienes públicos no significa que sea el gobierno el encargado de la producción de todos los insumos necesarios. Producir un bien público tal como la defensa, no significa necesariamente que las fábricas de aviones, armamentos, etc. deban ser gubernamentales. O sea, es preciso distinguir entre la provisión del bien, las medidas necesarias para que éste esté disponible, y la producción física de los insumos o del producto propiamente tal.

A continuación se examina el fenómeno de la decisión pública en un contexto de sociedad extendida en que la democracia directa se torna imposible, al menos para las decisiones más generales o agregadas. Para entender y analizar la naturaleza de estas decisiones y en especial su delegación por parte de los ciudadanos, es necesario tener presente que la demanda por bienes públicos es la justificación inicial para la existencia del estado, correspondiendo la propiedad del poder que éste implica, tanto al sistema de representantes como a la burocracia. Tan solo en grupos de muy reducido tamaño cabe, hoy en día, la posibilidad de una difusión total del poder por partes iguales entre todos los partícipes o ciudadanos.

En sociedades menos pequeñas esta posibilidad se di-

luye. Sin perjuicio de lo recién dicho conviene subrayar que diferentes bienes públicos pueden ser ofrecidos en distintos niveles del agregado social; a modo de ejemplo, juntas de vecinos, municipalidades; federaciones de municipalidades, país.

Siguiendo a Buchanan y Tullock se puede distinguir en este aspecto entre costos externos de la decisión colectiva por un lado y costos inherentes a la propia participación en la actividad organizada, o costos de decisión.

La variable crítica en estos costos es la forma en que se adoptan las decisiones, y en buena medida ellos dependen del número de individuos requeridos para llegar a un acuerdo. Es decir, dependen de la regla de decisión política, sea ésta la de mayoría relativa, absoluta, dos tercios, unanimidad, etc.

En efecto, mientras mayor sea el número de individuos de que se requiera para que una decisión se apruebe, más bajos serán los costos externos que un individuo cualquiera esperará sufrir como consecuencia de efectos adversos, producto de la misma decisión. De existir estos últimos, tiene la posibilidad de oponerse, evitando así el daño. En el caso extremo, con la regla de unanimidad debiera esperarse una incidencia mínima de estos costos y en general, mientras más incluyente sea

la regla de decisión colectiva, menores los costos externos.

Por otra parte, los costos de llegar a un acuerdo entre las partes, esto es, los costos en que se debe incurrir para alcanzar definitivamente una decisión, son función creciente del tamaño del grupo necesario para alcanzarla. Así, mientras más incluyente la regla de decisión colectiva, mayores serán los costos de decisión.

Tenemos, entonces, costos externos que decrecen a medida que nos acercamos a la unanimidad y costos de decisión que se comportan en un sentido contrario. De modo que si este asunto se visualiza como un proyecto, podríamos decir que tendría sentido incurrir en mayores costos de decisión en búsqueda de un mayor grado de unanimidad, hasta el punto en que los costos adicionales en esta materia comienzan a exceder a la ganancia proveniente de una reducción de los costos externos.

Es decir, al igualarse los costos de decisión con los externos se estaría determinando la regla de votación óptima desde esta perspectiva. Sin embargo, es necesario recalcar que este análisis es pertinente para una decisión en torno a un bien público determinado y para un nivel dado de decisión. Cabe la posibilidad de que los costos de decisión y también los externos sean muy diferentes si la decisión se desarrolla a nivel

comunal que si ella se discute en el parlamento nacional.

Por otra parte, y recordando que al menos algunos bienes públicos tienen substitutos al nivel de bienes privados, resulta que los costos de interdependencia también debieran ser considerados al evaluar la cuestión de la distribución óptima en la provisión de bienes; es decir qué dejar al sector gobierno y qué al sector privado.

Tal como lo explican Buchanan y Tullock, "la democracia directa, bajo cualquier regla de decisión, ha devenido demasiado costosa para las unidades políticas que no sean demasiado pequeñas y en las cuales son más que unos pocos temas los que deben tratarse". En este planteamiento, el elemento clave lo constituyen los costos de decisión o de llegar a un acuerdo que, en relación a la posible disminución en los costos externos, serían demasiado altos. En efecto, mientras vaya aumentando el tamaño del grupo y crezca el número de decisiones que se deban tomar, los costos de llegar a un acuerdo directo crecen en forma dramática.

En consecuencia, surge la democracia representativa como una alternativa que permite disminuir los costos individuales de llegar a un acuerdo. En ésta, los procesos político-gubernamentales son, casi por definición, indirectos. En ellos interactúan por lo menos tres unidades de decisión: ciudadanos, representantes

políticos y burócratas. Así, el ciudadano que demanda decisiones públicas tiene que recurrir a intermediarios, quienes serán los encargados de recoger sus preferencias y transformarlas en distintos cursos de acción.

En lo que resta de este capítulo se centra la atención en el análisis del comportamiento del representante político. En la primera sección se examinan las características de la acción representativa. En la segunda se estudian las restricciones que enfrenta la acción representativa, específicamente la competencia por votos y las reglas de decisión formales. Por último, en la tercera, se consideran los efectos de la acción representativa específicamente en lo referente al tamaño relativo del estado, a la centralización de decisiones a nivel estatal y a algunas consideraciones con respecto a la estabilidad del sistema.

1. CARACTERISTICAS DE LA ACCION REPRESENTATIVA

1.1. Forma que Adopta la Acción

Hemos dicho que los productos públicos se demandan y ofrecen a través de procesos que implican la intervención de instituciones con objetivo y carácter particulares, dentro de las cuales operan agentes específicos a ellas. A nivel muy agregado podríamos señalar que estas instituciones corresponden a las burocracias estatales y al aparato político-representativo.

Ambas, a pesar de cumplir funciones claramente diferenciadas y satisfacer objetivos distintos, comparten una característica común, cual es la de actuar en calidad de insumos para la producción de políticas públicas.

En este sentido, podemos pensar en un modelo de "mercado político" que identifique a los ciudadanos como consumidores (demandantes) de productos públicos, y al aparato de gobierno (burócratas-representantes políticos) como oferentes de dichos productos.

Notamos que el individuo, ciudadano de hecho, para ver satisfecha su demanda por bienes sociales, puede hacer uso

con mayor o menor efectividad, ya sea del representante político generalmente seleccionado a través de un proceso electivo, y/o de algún agente burocrático.^{1/} Naturalmente, ambas opciones no son excluyentes entre sí, y se recurrirá a ellas en forma simultánea o alterna, dependiendo de una cantidad de factores que más adelante se presentarán. Al apelar al representante político, el votante está eligiendo el camino de las leyes y del acuerdo masivo para ver cumplidos sus objetivos. Al apelar al representante burocrático, el individuo elige el camino de la presión directa y del acuerdo a nivel individual. Lo que nos interesa destacar aquí es que la "representación" no se debe asociar necesariamente a la existencia de representantes políticos, ya que bien puede tomar la forma de agencias burocráticas.

El ciudadano escogerá uno u otro camino, según la comparación que haga de los costos y beneficios esperados de cada alternativa. Las magnitudes involucradas dependerán también del tipo de producto político que demanda.

Naturalmente, una distinción y clasificación de este tipo exige precisión en el significado y contenido de los térmi-

^{1/} Los bienes son sociales en cuanto a que son provistos por el gobierno, pero pueden ser bienes públicos o privados.

nos, y trataremos de darla a continuación, concentrándonos en lo que hemos llamado representantes políticos o "aparato político-representativo".^{1/}

En sistemas de representación indirecta los votantes individuales eligen a quienes, idealmente, decidirán a nombre de ellos en todas las cuestiones que impliquen relaciones entre ciudadanos y Estado. Al conjunto de este proceso; la selección de los representantes, el análisis de las cuestiones específicas sobre las que deben decidir, la decisión posterior, y la evaluación de esa decisión (de alguna forma bajo la observación -sino control- de los votantes) lo llamamos "aparato político-representativo", en cuyo interior la acción de los representantes políticos se puede encauzar de diversas formas. Entre ellas, la que nos es más común consiste en la que pasa a través de los partidos políticos operando en Parlamentos. Sin embargo, se puede pensar también en esquemas alternativos, operando en torno a representantes mayoritariamente independientes de otra fuerza que no sea la voluntad "tema por tema", de los votantes que representan. Un ejemplo de este tipo correspondería a sistemas de representación gremial o comunal, en los cuales el representante se

^{1/} El "aparato burocrático" se analiza y discute en otra sección del Informe.

encuentra especializado en cuanto a la base que lo sustenta,

1.2. Información y Grupos de Presión.

Los representantes -o agentes que actúan en cuerpos intermedios- tienen objetivos, que pueden diferir de aquellos correspondientes a los votantes que les han elegido (o los pueden elegir) y de quienes depende, en mayor o menor grado, su permanencia en el cargo. Por este motivo, necesitan permanentemente información en cuanto a cuáles son las preferencias del grupo elector. De la misma forma, los votantes requieren información sobre el "producto" ofrecido por los representantes, para poder adquirir aquél que maximice su utilidad, dadas las restricciones a las que se enfrentan.

Así, existirá un flujo de información que va desde los representantes a los votantes, y viceversa. Sin embargo, en este proceso ambos agentes políticos juegan sus respectivos papeles con intensidades distintas. Típicamente, el votante adopta una actitud pasiva en cuanto a su demanda por información política, fenómeno que es absolutamente racional desde su punto de vista. En efecto, el individuo comprende en forma muy rápida

que su voto pesa poco en la decisión final a la que se pueda llegar. Consecuentemente, puede encontrar que los costos de obtener la información sean demasiado altos en relación a sus beneficios. En esta lógica, encontramos un razonamiento relacionado con los bienes públicos: "si el beneficio que obtengo, cualquiera sea su magnitud, va a ser independiente de mi decisión inicial, no será rentable la preocupación por una decisión informada".

Al contrario, el papel del representante es eminentemente activo en cuanto a obtener y proveer a los votantes de toda la información que encuentre necesaria para asegurar su elección o reelección, ya que los beneficios que pueda obtener dependen absolutamente de ello. Ahora bien, muchos individuos, una vez adoptada la decisión con respecto a qué candidato o partido apoyar, rara vez la alteran como resultado del volumen y calidad de la información que reciban sobre ellos y sus alternativas (si soy partidario de un determinado equipo de fútbol, lo seguiré siendo aunque éste pierda algunos partidos), por lo que no serán "sensibles" a las acciones emprendidas por los representantes en este sentido. En consecuencia, la información se dirigirá preferentemente hacia aquel grupo de votantes que cambia su posición

de votación, y que por lo tanto es susceptible de ser atraído hacia la preferida por el representante.

Las características de este flujo de información y la respuesta que él encuentre se pueden inferir a partir de ciertas observaciones de carácter general. Por una parte, la información proveída a bajo costo moverá gradualmente a las personas hacia la posición de la fuente de la información, en este caso, a la del representante. Esto sucede porque, al menos parcialmente, la opinión es función de lo que se sabe y esto, a su vez, de la información que se recibe. Así, el representante gana algunos grados de libertad que puede explotar, incluyendo temas de su propio interés.

Pensemos en un ejemplo como el de los controles de precios. Durante años se "inundó" al público con información con respecto a la efectividad de éstos para detener la inflación. Esta sería el resultado de los "monopolios", "comerciantes inescrupulosos", etc. Como resultado se llegó a una especie de "consenso popular" en cuanto a la conveniencia de estas medidas. La prueba está en que ningún grupo político osaba presentarse defendiendo abiertamente la causa contraria. Así, el político ganó un arma que podía utilizar para otorgar "favores" a grupos de su inte-

rés, sencillamente con el expediente de fijar uno u otro servicio.

El costo en que deben incurrir los votantes para obtener información con respecto a los programas ofrecidos por los representantes, varía con su naturaleza, principalmente con el grado de concentración de beneficios y costos de los programas. Pero, además, la magnitud de los costos en que incurre el votante van a depender de los costos, beneficios del programa propiamente tal. A mayor valor neto del proyecto para un votante, mayores serán los costos de información que está dispuesto a solventar para lograr información. Generalmente, los votantes estarán interesados en políticas que impliquen cualquier beneficio especial por parte del gobierno, y en aquéllos que signifiquen costos o sacrificios especiales impuestos por el gobierno. Esto los lleva a informarse sobre los representantes y sus planes y a la vez lleva a estos últimos a atraer a los votantes con programas que tengan efectos positivos concentrados en un grupo pequeño de ellos, junto a costos dispersos en el grueso de la población.

Por otra parte, el representante puede "llegar" al votante a un costo relativamente bajo, si llama su atención sobre aquellos temas "generales" que no involucrán un gran compro-

miso. Esto genera ciertas fuerzas que los llevan a tomar decisiones relativamente ambiguas en torno a los "grandes ideales na
cionales", para así ganar votos a través de la explotación de es
tas "ideas básicas" sobre las que los votantes están relativamente
bien informados.

La idea en torno a este punto, es que el representante
no puede dar una información que incentive a otros representantes
a entregar información en sentido contrario. Nadie puede atacar
directamente la bandera, la patria o la familia. Todos se
muestran fervientes defensores de dichos valores. Sí pueden, en
cambio, explotar temas menores de interés particular a grupos es
pecíficos. Cada uno de los otros representantes no encontrará ren
table destinar recursos a informar en sentido contrario, ya que
con ello no atraerá un apoyo general, y sí perderá (posiblemente)
el de aquel grupo afectado. En este contexto, son pocos los
representantes que atacarían abiertamente, por ejemplo, un subsidi
o a los productores de trigo. A la obvia pérdida de voluntad
de los productores, se agrega la indiferencia del público en ge
neral.

Así, las características del proceso de entregar y
recolectar información tienden a favorecer el surgimiento de una

legislación intensiva en redistribuciones específicas, que ape-
la a elementos de atractivo general y deprime la generación de
una legislación de interés global.

Es interesante advertir y estudiar los efectos de
segundo orden que este fenómeno refuerza y estimula. A medida
que la legislación estatal consiste en medidas diferenciales o
discriminatorias, deberíamos esperar un aumento en la cantidad
de recursos que los individuos de la comunidad destinan a fin
de captar los beneficios especiales (o eludir los costos espe-
ciales) a que dicha legislación dé lugar. En otras palabras, de
beríamos esperar el surgimiento de "grupos de presión política",
que intenten promover sus intereses particulares a través de in-
fluencias directas en el proceso político.

En forma muy esquemática podríamos resumir las condi-
ciones que explican el surgimiento de estos grupos, según la si-
guiente clasificación: i) especialización económica; ii) aumento
y diversificación de la acción estatal. En cuanto al primer fac
tor, se debe advertir la necesidad de contar con medios formales
para expresar la demanda, en este caso por el "producto político".
En otra de sus dimensiones, los grupos de presión cumplen este pa
pel respondiendo con bastante efectividad a las necesidades indivi

duales. En sistemas políticos complejos, es muy difícil para el político representar los intereses de toda su base, intereses que además desconoce. Esto lo lleva a "especializarse en la representación", lo que favorece la creación de los grupos de presión. A través de ellos, el representante puede recoger información a bajo costo sobre las preferencias de ciertos segmentos de la población, y a su vez ésta aprovecha economías de escala en el proceso de entregar información que ayude a aproximar el resultado del proceso político al preferido por ella. Por otra parte, y en relación al segundo factor, se puede observar que no existe independencia entre la actividad e importancia de los grupos de presión y el tamaño y composición del presupuesto fiscal, el que a su vez, y tal como lo hemos señalado, depende entre otros factores, de las características del proceso de información.

Cuando la actividad estatal está limitada, y allí donde las actividades colectivas ejercen sólo un impacto general sobre casi todos los individuos y grupos, se explica fácilmente la ausencia relativa de asociaciones que tengan éxito en la promoción de intereses especiales. Sin embargo, a medida que la actividad estatal crece y se diversifica, materializándose

se en medidas discriminatorias o diferenciales (sobre las que los individuos se pueden informar a bajo costo), se debe esperar un aumento en el volumen de inversión destinado a la organización para captar los beneficios netos de estas políticas. De esta manera, el grupo de presión organizado surge por la esperanza de ventajas diferenciales a las que dé lugar el proceso político. Así, los grupos de presión serían una de las manifestaciones de los costos externos de la organización colectiva, a los que hacíamos mención con anterioridad. Si todos los programas estatales fueran de beneficio y costo general sería difícil la subsistencia de los grupos de presión. Es la posibilidad de asegurar beneficios diferenciales a partir de la actividad colectiva -reforzada por las características del proceso de información- lo que atrae al grupo de presión político. Una información barata y completa sobre los costos y beneficios de cada política pública indudablemente restaría fuerza a la acción de estas organizaciones.

1.3. Mecanismos de Acción

El representante político posee una función objetivo

que depende de variables tales como búsqueda del bien común, poder personal, ganancias pecuniarias, etc., que puede satisfacer mediante el recurso de asegurar un cargo público, esto es, mediante su elección o reelección. Para lograr esto debe, tal como lo hemos dicho, poseer información sobre las preferencias de los votantes y desarrollar acciones que de una u otra forma le permitan retener su apoyo. En general, podemos afirmar que aquello que los votantes esperan del proceso político es un volumen y distribución determinada de productos públicos, entre los que podemos incluir los arreglos constitucionales que permiten reducir los costos de transacción de operar un sistema económico-social, y aprovechar economías de escala. Para llegar a producir estos productos públicos, se requiere de políticas públicas, entre las que podemos contar las leyes, las órdenes ejecutivas, los estatutos, los decretos, las reglas, o cualquier otro tipo de directriz que se refiera a la recolección o gasto de recursos, y a la regulación de personas y/o instituciones.

En este proceso, podemos encontrar características especiales que ayudan singularmente a entender el comportamiento de los representantes políticos y del gobierno. Las políticas públicas son el resultado de un proceso conjunto, en el que inter

vienen los representantes políticos a través de los mecanismos parlamentarios y los representantes burocráticos a través del aparato administrativo. Así, debemos abstenernos de pensar sobre la producción de políticas públicas solamente en términos de procedimientos parlamentarios; sin lugar a duda éstos juegan un papel importante, pero también debemos pensar en la gran cantidad de procedimientos administrativos que están involucrados. En este esquema, las leyes constituyen sólo un insumo y no el producto en el proceso de producción de políticas públicas. Esto es de especial importancia, pues constituyen el mecanismo de acción básico para los representantes políticos, quienes tratarán de generarlas a un ritmo aproximadamente igual a aquel al que estén creciendo o cambiando las voluntades individuales. En la medida que ellos perciban que el resultado final de las leyes que han promulgado no corresponde al deseado, sino que de una u otra forma ha sido manipulado por las agencias burocráticas, pueden verse inducidos a destinar parte de su esfuerzo o de sus recursos, hacia el control del aparato administrativo. Desde una perspectiva como ésta, podemos iluminar en forma distinta el problema analítico que presenta el intento continuo de apoderarse del poder por parte de representantes políticos o agrupaciones de ellos, es

pecialmente en regímenes aparentemente parlamentarios.

Efectos similares podemos encontrar por el lado del votante individual. Este recurre a su voto como medio para asegurar o favorecer la elección de algún representante que, a través de la promulgación de leyes, lo provea o lo ayude a proveerse de ciertos bienes públicos o alguna distribución especial de ellos. En la medida que estas aspiraciones no se materialicen, tendrán incentivos para recurrir a los representantes burocráticos mediante el expediente de los grupos de presión, compadrazgo o coimas, estos es, destinando recursos de los que se apropiará el aparato administrativo.

Cabe destacar un efecto distinto que se deriva de la acción de los representantes en cuanto a generar leyes. Cada vez que se legisla una determinada disposición, generalmente se está favoreciendo a ciertos grupos en relación a otros que se perjudican por la misma medida, o por lo menos, no se ven afectados por ella. Desde el punto de vista de estos últimos, lo que se produce es una disminución en el precio que se debe pagar por el producto público (recursos que se deben destinar a conseguirlo), ya que el procedente debilita la defensa del representante para negarse a la petición. Y, tal como sabemos, una dis

minución en el precio será acompañada de un aumento en la cantidad demandada de acciones estatales.

Indudablemente, si los grupos "perjudicados", en términos relativos, quedan fuera de su jurisdicción electoral, al representante le será indiferente este efecto, aunque no lo sea para otros representantes que se verán presionados para compensar a los que hayan perdido. En uno u otro caso, el efecto final será el mismo: por el hecho de generar leyes, se crean presiones en favor de nuevas disposiciones a los que se sientan "perdedores", compensaciones que se manifestarán bajo la forma de nuevas leyes. Este fenómeno viene a reforzar el antes mencionado, pues mientras más leyes pasen por el aparato administrativo, mayor es el poder efectivo de éste, y mayores por lo tanto serán los beneficios asociados al poder gubernamental.

Resumiendo los argumentos de esta sección, podemos afirmar que se necesita de políticas públicas para la producción de productos públicos. En la generación de ellas intervienen tan to procedimientos parlamentarios, controlados por los representantes políticos, como procedimientos administrativos, controlados por los representantes burocráticos. Esto sirve de incentivo para que el representante político busque el control del aparato ad-

ministrativo y del gobierno, y también para que los votantes se decidan a destinar recursos para influenciar la acción de los representantes burocráticos.

Cabe destacar que, a su vez, ambos efectos favorecen el crecimiento del aparato administrativo estatal y por lo tanto, del sector gobierno. Sin embargo, es preciso referirse a una condición muy importante que permite en definitiva que la suma de estos efectos aislados o sectoriales, se manifieste en un crecimiento efectivo del gobierno. Se trata de la restricción global sobre el tamaño del presupuesto o del déficit fiscal. Así, por ejemplo, en un régimen monetario en que la circulación fiduciaria emitida por el gobierno no es impuesta por la ley, las posibilidades de expansión estatal son bastante más limitadas que en un esquema fiduciario obligatorio en que el estado es prestatario y prestamista a la vez.

2. RESTRICCIONES A LA ACCION DE LOS REPRESENTANTES

Hasta el momento, nada se ha dicho con respecto a los límites que pueda encontrar el representante para la implementación de los diversos cursos de acción que emprenda. Sin embargo, es evidente que ellos existen y que de una u otra forma predeterminan o influyen directamente sobre el resultado de los procesos políticos. En líneas generales podemos afirmar que los representantes políticos buscan maximizar una función de utilidad, bajo la restricción de tener que ofrecer políticas que satisfagan las preferencias de, al menos, un grupo de votantes lo suficientemente grande como para asegurar su elección o reelección.

A continuación haremos un análisis de dichos límites, tratando de destacar la forma en que el propio representante político visualiza el rango del cual puede operar.

2.1. Competencia por Votos

Para "vender" su producto, el representante necesita captar no sólo los votos de cierto número de ciudadanos, sino que en gran parte de los casos está obligado a obtener una mayoría

substancial. Para lograrlo debe investigar y analizar la relación que existe entre lo que los representantes hacen u ofrecen y el voto de la mayoría. En la perspectiva analítica de economía cada ciudadano vota por aquel representante que espera le ofrecerá los mayores beneficios netos. Estos, de los cuales depende su decisión, corresponderían a "flujos de utilidad derivados de la actividad estatal", usando la terminología de Downs. Así, precisando más nuestra afirmación anterior, diríamos que los votantes se deciden por aquel representante que les proporcione el mayor flujo de utilidad durante todo el período que permanezca en el cargo.

De esto se deduce que los representantes, a su vez, ofrezcan un número de políticas con características tales que copen las preferencias de todos aquellos ciudadanos cuyo apoyo se requiere para la elección. Este número, tal como veremos en el punto siguiente, está determinado por las reglas de elección, y es crítico para investigar y predecir las características del "producto político" que será ofrecido.

A pesar de ello, se pueden adelantar algunas pautas generales de comportamiento que se derivan de las observaciones ya hechas. Obligado a asegurar apoyo para sus posiciones, el re

presentante moverá las suyas hacia aquéllas de los "votantes medios" o "característicos", de las cuales no se puede alejar bajo el peligro de perder la posibilidad de ser reelegido o elegido. Así, encuentra un límite a sus posibilidades de acción o a programas, en cuanto los que adopte, emprenda o proponga, no pueden diferir significativamente de los preferidos por grupos importantes de ciudadanos quienes, de no verlos satisfechos, pueden optar por la abstención (votos que se han dejado de ganar), o por la elección de una alternativa mejor (votos que han pasado al rival).

Esta tendencia a la concentración en las posiciones centristas se puede ver debilitada por la concurrencia de alguno de tres factores independientes entre sí y referidos a: la posibilidad de utilizar la información para modificar la posición de los votantes; la asimetría de la competencia entre los representantes políticos; y la duración del período eleccionario. Es te tercer elemento lo analizaremos en forma separada, y por el momento haremos algunas observaciones con respecto a los dos primeros.

Tal como decíamos en el punto 1.2, la opinión es, en parte, función de lo que se sabe y esto, a su vez, de la información que se adquiere. Así, el representante, al entregar inform

mación sobre temas que son de su interés, puede afectar la posición de los individuos moviéndola en la dirección por él deseada. Específicamente, y de la misma forma que lo señalábamos en esa sección del informe, el representante podrá entregar información parcial a grupos determinados de votantes sobre programas que entreguen beneficios específicos a esos sectores, como medio para alterar su posición y asegurar su voto.

Por otra parte, parecido al caso de la competencia en el mercado, en la competencia política puede existir una asimetría entre el productor establecido y el potencial. Es más fácil afectar nivel y composición de políticas públicas para los representantes que están en el gobierno que para aquellos fuera de él, tal como el productor establecido puede gozar de la renta de determinados recursos que para el competidor potencial significan costo. Pero no todo es ventaja para el oferente establecido; a veces es más fácil, por ejemplo, que la innovación se produzca a través del competidor nuevo. En política, la crítica a la labor de gobierno muchas veces resulta ser fácil, barata y rentable para los opositores.

La amplitud del poder naturalmente que afecta el grado de competencia. En un estado con atribuciones muy amplias -mucha oferta pública- los representantes en el gobierno disponen de

una gama amplia de herramientas de difícil acceso para la oposición. Sobre todo puede ocurrir ésti si una alta proporción de la oferta pública se decide a nivel de una burocracia sujeta a un bajo grado de control externo.

Incorporando estas observaciones podríamos repetir que existe una tendencia, más débil de lo que suele reconocerse, a que los representantes busquen las posiciones de los votantes medios, ante la amenaza de verse desplazados por la competencia, o de sacrificar votos que podrían ganar. Esta segunda posibilidad, la abstención, significa para el representante político un peligro mayor que el comúnmente aceptado. Los votantes "indiferentes" o "ausentes", lo están con respecto a las opciones que se les ofrecen a través del "aparato político-representativo", pero no tienen por qué estarlo con respecto a medios alternativos y capaces de ser utilizados para alcanzar los objetivos de volumen y composición de las políticas públicas.

Concretamente, la abstención no sólo representa un peligro por los votos que puedan ir al rival político, sino también por los recursos que pueden ser destinados por los ciudadanos a presionar sobre el sistema de representación en forma directa, o por el intento de generar decisiones públicas mediante el uso del "camino alternativo", cual es el que brinda el siste-

ma burocrático. Recordemos que las "políticas públicas" o las "decisiones públicas" eran un producto que exigía la utilización de dos insumos en su producción: los procedimientos parlamentarios (leyes) y los procedimientos administrativos. Un "cambio tecnológico", que se traduzca en una mayor intensidad de uso del "insumo burocrático", le restará grados de libertad a la acción de los representantes políticos quienes, en el caso original, sólo están sujetos a la restricción de alcanzar un número de votos suficientes para ser elegidos. Por lo tanto, disminuye el rango de cursos de acción que puede emprender, y la posibilidad de contar con el número y volumen suficiente de herramientas (recursos) necesarias para cumplir con sus objetivos.

2.2. Reglas de Decisión

La oferta final de decisiones públicas es el resultado de un proceso de selección complejo, que se desarrolla a dos niveles. Primero, se elige de entre un número determinado de candidatos aquellos que se convertirán en representantes políticos, y luego ellos deben decidir en torno a las políticas que se legislarán. En ambos niveles, las reglas de decisión son vitales para establecer la relación que exista finalmente entre las

características del paquete de políticas públicas efectivamente aprobado, y aquél preferido por los votantes. Como regla general, podemos afirmar que mientras más incluyentes sean estas reglas de decisión (mientras más se acerquen a la unanimidad), el producto del sistema político se acercará a aquél deseado por todos y cada uno de los votantes; mientras que al alejarse de la unanimidad, crecen las posibilidades de fuertes divergencias entre el producto efectivo final y aquél que corresponde a las preferencias de la mayoría de los individuos. Sin embargo, y sin perjuicio de lo recién señalado, las reglas más incluyentes tienen también el efecto de limitar la cuantía de la acción pública, debido a los costos de decisión crecientes (ver Introducción).

2.2.1. Reglas de elección para los representantes

En sociedades democráticas, podemos encontrar un conjunto de reglas de decisión relativamente variado, entre las que destacan aquéllas de mayoría simple, mayoría calificada, proporcionalidad, pluralidad y unanimidad. Con el fin de ilustrar la naturaleza compleja que caracteriza a estos sistemas se hace referencia brevemente al grado de representación en la decisión pública en un sistema de mayoría relativa. Con ello, se trata sólo insi-

nuar algunos de los aspectos que se ocultan detrás de la aritmética electoral.

Con dos candidatos a representante político por circunscripción electoral y con dos grupos que luchan por el Gobierno, una regla de mayoría simple puede llevar a que sólo aproximadamente un cuarto del electorado esté representado con él. En efecto, bajo estas condiciones cada candidato en cada circunscripción necesita para ser elegido sólo de $(N+1)/2$ votos si el número de ciudadanos (N) es impar, y $(N/2) + 1$, si es par. Además, cada grupo necesita de $(R+1)/2$ circunscripciones para ganar el gobierno, si el número de estas (R) es impar, y $(R/2)+1$, si es par. Así, el control del gobierno se puede alcanzar con:

$$\frac{(R + 1 + \delta_r)(N + 1 + \delta_n)}{4NR}$$

por ciento de los votos, donde δ es igual a cero para números impares e igual a uno para números pares de votantes y circunscripciones. A medida que R ó N aumentan, la expresión se acerca a 0,25.

Si las circunscripciones son de tamaño desigual, pero los candidatos siguen siendo dos, el porcentaje anterior podría

caer por debajo de 25%; ésto en tanto los grupos que luchan por el gobierno, centrasen su atención en un gran número de circunscripciones pequeñas despreocupándose de las grandes, que concentran gran número de electores. Si acercamos nuestro ejemplo aún más a la realidad, y permitimos que aumente el número de candidatos, el efecto será similar: se necesitará menos del 25% del electorado para apoderarse del gobierno.

Existe otra serie de reglas que se basan en la representación proporcional, esto es, en una correspondencia entre el número de votos que recibe un grupo (político) y el número de representantes que éste elige. Un sistema de este tipo aumenta el tamaño mínimo del grupo de ciudadanos cuyas preferencias "el gobierno" debe satisfacer. Sin embargo, bajo estas condiciones puede suceder que se pierda representatividad en el segundo nivel, fenómeno que discutiremos más adelante.

Debemos advertir que desde el momento que la regla de unanimidad es impracticable por la magnitud de los costos de llegar a un acuerdo (ver primera parte), el resultado del proceso político será sólo reflejo de las preferencias de algunos votantes, aquéllos que efectivamente cuentan. Esto le da al representante ciertos grados de libertad para extraer excedente de su

participación en dicho proceso.

2.2.2. Reglas para la formulación de políticas: el fenómeno del intercambio de votos.

Cuando las reglas de elección descritas anteriormente son muy incluyentes, puede llegar a ser imposible el implementar políticas sin tener que recurrir a la formación de coaliciones políticas. Por ejemplo, reglas de elección al interior de las Cámaras basadas en mayorías de 2/3, llevarían sin duda alguna a pactos entre los diferentes grupos políticos, que comprometerían su apoyo mutuo para la promulgación de políticas que les fueran de gran interés particular. A este fenómeno de intercambio de apoyo o votos, se le ha dado en la literatura el nombre de logrolling, y pasaremos ahora a discutirlo.

El intercambio de votos, a nivel del votante individual, puede ayudar a que el resultado del proceso político se aproxime a las preferencias individuales. Esto sucede porque provee de un mecanismo similar al de mercado, mediante el cual se pueden transar votos, y por lo tanto valorar a los candidatos en forma tal que el resultado del proceso eleccionario se acerque al orden de preferencias o prioridades de todo el grupo elec

tor.

Un resultado similar deberíamos esperar del intercambio de votos a nivel de representantes políticos. Ellos no se verían inducidos a realizarlo, salvo que tuviesen una preferencia más fuerte por la política que desean aprobar versus aquella a la cual comprometen su apoyo. Y si a su vez, éste refleja una fuerte preferencia de su grupo elector por dicha política, entonces mediante el intercambio de votos los representantes podrían implementar aquellas políticas preferidas por sus bases electorales.

La crítica que se le puede hacer a este mecanismo se refiere al hecho de que las ganancias de redistribución que puedan obtener las minorías por este camino, pueden exceder a las pérdidas totales del resto de la comunidad^{1/}.

Por otra parte, es condición necesaria para un resultado eficiente de este procedimiento una correcta evaluación de los costos y beneficios de cada alternativa. En la medida que ésta falle, puede llevar a la proliferación de una legislación de interés especial, que no tendría oportunidad de promulgarse en sistemas sin intercambio de votos. En este sentido, el representante político puede afectar sustancialmente el resultado. El argumento se resume en la sección 3.3. "Tamaño del Estado".

do mediante la manipulación de la información que recibe el votante.

Los beneficios netos esperados de una negociación de votos van a determinar la predisposición de los representantes para entrar en una negociación. Resulta que, en ocasiones, el resultado efectivo de la acción pública no coincide con el inicialmente esperado o imaginado, con lo cual se genera un nuevo argumento en favor de legislación específica adicional. Un ejemplo sería el de un subsidio a una determinada actividad -tal vez para corregir el bajo nivel de vida de la zona- que, sin una barrera efectiva a la entrada de nuevos productores, a poco transcurrir el tiempo llega a significar una magnificación del problema inicial en la zona. El problema se debe a la legislación especial pero ella, a su vez, se ve facilitada por el intercambio de votos

2.3. Características de la oferta de políticas públicas

Una de las diferencias entre la competencia política y la de mercado surge del fenómeno de "exclusión mutua" de los productos políticos, que no es común a todos los bienes privados.

El consumidor, al decidir entre los distintos bienes privados y enfrentado a la restricción de ingreso, puede asignar éste a diferentes alternativas en forma simultánea. En cambio, al decidir en los mercados políticos, enfrenta una restricción dada por su voto, único e indivisible, que le permite decidir por sólo una de las alternativas que se le presenten en cada período de tiempo.

A su vez, y por ciertas características especiales del proceso político, el representante no tiene la capacidad para discriminar perfectamente su producto entre los votantes, en forma tal de asegurar el apoyo de todos y cada uno de ellos. En efecto, el tamaño del grupo elector, los altos costos de la información y el hecho que los objetivos individuales sean frecuentemente opuestos, constituyen obstáculos para ofrecer políticas que copen exactamente las preferencias individuales.

Ambos elementos ayudan a que, en las democracias representativas, los representantes políticos no sean oferentes de alguna política en particular sino que lo sean de paquetes o canastas de políticas, entre las que deben elegir los votantes individuales. La forma en que esto se produce es la siguiente.

El voto es único con asignación discreta en el tiem-

po y depende de las preferencias individuales por políticas públicas, de modo que el representante que no logre copar los deseos del votante verá perdidas sus posibilidades de elección. La forma óptima de evitar este evento sería ofreciendo a cada votante el producto que éste desea. Sin embargo, como existe información general sobre el programa del representante, este curso de acción se hace imposible; al enterarse un votante particular que el representante ofrece un producto distinto al deseado por él, destinará su voto a otra alternativa mejor (siempre que ella exista para este votante).

Así, para mantener el apoyo político, el representante ofrece una canasta de políticas, esperando que en ellas están contenidas aquellas preferidas por cada votante individual de a lo menos un subconjunto de éstos que le permita ser elegido. La idea es que cada individuo tiene fuertes preferencias por determinadas políticas que lo benefician directamente, y que asignará su voto a aquel representante que se las ofrezca, sin preocuparse mayormente por otras políticas que incluso pueden llegar a perjudicarlo, siempre que la canasta en cuestión corresponda a la que signifique el máximo valor positivo para él. Esto es consecuencia de un fenómeno que ya hemos descrito. La información sobre los costos de

las políticas públicas es generalmente costosa e incompleta, pues estos se diseminan sobre la población. En cambio, los beneficios suelen concentrarse en segmentos pequeños, que son capaces de identificarlos.

Consecuentemente, el representante puede ofrecer un paquete que no se ajuste exactamente a las demandas de aquéllos cuyo apoyo se necesita para ser elegido. Basta que el paquete con tenga las políticas preferidas por cada segmento de interés.

Esta característica de "paquete" del producto que ofrece el representante le da a éste ciertos grados de libertad para transar políticas, un fenómeno que se conoce por el nombre de intercambio de votos implícitos. A diferencia de la transacción de votos que discutíamos en la sección anterior, el representante puede buscar aquellas combinaciones de políticas que le sean, en algún sentido, más convenientes. Su objetivo será llegar a ofrecer un paquete que contenga la mayor cantidad de políticas preferidas intensamente por cada votante, y la menor cantidad de políticas rechazadas intensamente por cada votante. En la medida que logre esto, maximizará sus posibilidades de ser elegido.

El tamaño de la canasta de políticas públicas, y el grado en que se pueda manejar su composición, están relacionados

inversamente al grado de descentralización política y democracia directa que exista. Mientras más pequeñas sean las unidades electorales, menores son las posibilidades de encontrar un número suficiente de políticas públicas y una combinación apropiada de ellas, que no responden a las preferencias del conjunto del electorado. Los programas que beneficien a algunos, beneficiarán a todos, y la información será menos costosa y de mejor calidad. Los grado de libertad con que puede operar el representante se reducen progresivamente.

2.4. Período Eleccionario

Con un período de representación de sólo un instante los representantes estarán sujetos a una presión permanente por parte de los votantes, sin tener libertad para promover políticas o paquetes de políticas en varianza con las preferencias de éstos. Cuando el período es mayor los representantes no podrán ser influenciados si ellos no quieren serlo, y podrán implementar durante él algunas políticas que no corresponden a las deseadas por los votantes individuales.

Ahora, si el representante desea continuar en el cargo entonces deberá demostrar al menos alguna permeabilidad frente a los intereses de los votantes durante el período de representación. El votante determinará su voto para la próxima elección en base a las expectativas de políticas públicas que le ofrece el representante que desea ser reelegido en relación a lo que espera de las ofertas de los demás candidatos. De modo que el mecanismo de formación de expectativas del ciudadano es el que determina, en estas circunstancias, el grado de independencia de que goza el representante actual.

En tanto estas expectativas sean el resultado de un proceso histórico de aprendizaje, en que el conocimiento adquirido en fecha más cercana a la nueva votación tiene mayor peso que el correspondiente a los inicios del período de representación, entonces resultaría que las políticas propuestas o implementadas por los representantes al finalizar el período electivo, estarán más de acuerdo con las preferencias de los votantes que aquellas de comienzos de período. Sin embargo esta última proposición debe ser ponderada por el efecto intensidad o magnitud de las políticas, ya que en estos modelos de formación de expectativas, no solo interviene el tiempo en for

ma diferencial sino que también la magnitud del impacto. Así, por ejemplo, una política adoptada en un comienzo del período de representación y que tuviera un valor muy negativo para el grupo de votantes, puede más que compensar la incidencia de una serie de políticas consideradas positivas pero de menos valor absoluto que la inicial y que fueron adoptadas hacia el término del período. Esta perspectiva también ofrece un argumento para la distribución de la generación de políticas a lo largo del período de representación.

Para el votante, por otra parte, el representante no es el único oferente de productos públicos. Al menos para algunos de estos productos la burocracia gubernamental puede ser un oferente alternativo. De modo que se puede pensar que este camino va a ser utilizado en forma relativamente más intensiva durante el período de representación. Para ello el ciudadano, ya sea en forma individual, o más probablemente a través de un grupo, destinará recursos con el objetivo de generar decisiones que les favorezcan.

Entonces una agrupación política que quisiera ofrecer una amplia gama de productos públicos no solo intentará contar con un gran número de representantes de su causa sino que también buscará ofrecer los productos que puede poner a disposición

la burocracia gubernamental.

Se tocan aquí en forma muy tangencial dos temas importantes que en este ensayo no se examinan. Se trata por una parte, de los partidos o agrupaciones políticas y por otra de las interrelaciones entre representantes, burocracia y partidos.

Dejando de lado el paréntesis que significan estos dos últimos párrafos, puede afirmarse, en resumen, que la distancia que media entre períodos eleccionarios puede otorgar a los representantes ciertos grados de libertad en su acción de representación. Sin embargo, en un mundo de representantes agrupados en partidos en que coexistan diferentes bases de representación, la no coincidencia de los períodos eleccionarios de los diferentes tipos de representantes, constituye una limitación adicional para su acción.

3. EFFECTOS DE LA ACCION REPRESENTATIVA

En las secciones anteriores hemos analizado las características de la acción representativa junto a las restricciones a que ella estaba sujeta. En general, subyace a nuestro enfoque el supuesto de que los representantes políticos, al actuar como tales, lo hacen según los mismos principios que guían el comportamiento individual en las decisiones de consumo y producción. En otras palabras, constituyen unidades que intentan maximizar su bienestar. Por supuesto, su acción se encuentra limitada por características especiales de los procesos políticos; a saber, la competencia por votos, el conjunto de reglas de decisión, la duración del período electoral y el carácter de la oferta de decisiones públicas.

Según esto, podríamos afirmar que mientras exista compatibilidad (coincidencia) absoluta entre los objetivos y preferencias de todos los individuos y los representantes, y mientras estos últimos posean información perfecta sobre los objetivos de los primeros, se ofrecerá un paquete de políticas públicas que tanto en volumen como en composición coincidirá con el efectivamente demandado por los votantes.

Por supuesto, esto no significa que el resultado efectivo del proceso político sea el que los votantes individuales esperaban. Debemos recordar que en la producción de políticas públicas intervienen tanto los representantes políticos como los burocráticos, asumiendo los últimos la responsabilidad ejecutiva, y por lo tanto, con poder para cambiar o deformar parcialmente las políticas propuestas.

Sin embargo, la probabilidad de una coincidencia de objetivos del tipo señalado es casi nula, como se ha comprobado en el análisis anterior. Además, las mismas características del proceso político ya comentadas, le dan al representante político ciertos grados de libertad, que podría utilizar para maximizar la consecución de sus propios intereses. Este fenómeno tiene algunos efectos de carácter particular tanto sobre la estructura como sobre la estabilidad de los sistemas políticos; efectos que discutiremos brevemente a continuación.

3.1. Centralización

Tal como sabemos, los ciudadanos piden a los burócratas y a los representantes políticos distintos productos públicos en determinado volumen y composición. En un contexto de escasez,

esto significa necesariamente redistribución de recursos entre los distintos individuos o ciudadanos. Así, y de hecho, tras todas -o casi todas- las demandas ciudadanas al aparato político-representativo, independientemente de como ellas se planteen, existe un fenómeno redistributivo, una petición por una distribución distinta de los recursos.

Ahora bien, ¿cómo satisfacer estas demandas?, ¿cómo redistribuye el representante? Es fácil advertir que él enfrenta un problema, pues redistribuir significa quitar a algunos para dar a otros. Los que algo reciben se ven más inclinados a apoyarlo, pero los perjudicados se ven incentivados para actuar en sentido contrario.

En términos generales, el representante seguirá aquel camino que le permita reducir al máximo la resistencia a la redistribución; ésto es, seguirá un procedimiento tal que le permita extraer los recursos necesarios desde la base más amplia posible, diseminando de esta manera los costos de la política distributiva.

La descentralización del sistema político en unidades pequeñas e independientes aumenta sensiblemente los costos de implementar redistribuciones. En la medida que aquéllos a los que se extrae riqueza no lo perciban con fuerza, será más débil la opo

sición a programas de este tipo. Precisamente, esto se logra diseminando los costos de dichos programas sobre segmentos importantes de la población. Por otra parte, es necesario también que los beneficios otorgados no sean demasiado "evidentes" a ojos de otros; o en otras palabras, se requiere que los costos para informarse con respecto a ellos sean altos, situación que ocurre con una población de tamaño considerable.

La oposición a los programas redistributivos tenderá a ser más fuerte mientras más pequeñas sean las unidades electorales, es decir, mientras más descentralizado sea el esquema de Gobierno. Tal como decíamos, lo que en este caso sucede es que, desde el punto de vista individual, aumenta el precio de la redistribución.

De modo que, partiendo de un patrón descentralizado, el sistema de representantes se ve expuesto a incentivos que lo llevan a encontrar argumentos para justificar una centralización de la acción estatal. Ahora, la fuerte tendencia a la centralización (ver Introducción) que se manifiesta en tantos países, combinada con la creciente generación de bienes privados por parte de los gobiernos, nos llevan a pensar que esta búsqueda ha sido bastante exitosa.

3.2. Estabilidad del Sistema

Ya hemos visto que la acción de los representantes tiene efectos concretos sobre el paquete de políticas públicas. A un nivel distinto nos podríamos preguntar si ella -independientemente de su impacto sobre la composición y volumen de las políticas- muestra tendencias tales que llevan a una desintegración del aparato político, o por el contrario, ayudan a la estabilidad del sistema. Si suponemos que tanto los representantes como los partidos comparten un objetivo común, cual es el de maximizar el número de votos que obtienen en elecciones para así asegurar el cargo, nos vemos obligados a aceptar la idea de competencia entre ellos, y a examinar el efecto que ésta tiene en el mercado político.

Los votantes pueden tener preferencias tales que determinan una u otra agrupación de ellos en modas. Podemos hallar en este sentido de distribuciones unimodales, bimodales o multimodales. En cada uno de estos casos, la acción de los partidos con el objetivo de captar los votantes, tomará caracteres distintos.

La característica general de esta competencia es que los representantes tratarán de moverse hacia donde ellos estimen

que tengan mayores probabilidades de captar votantes. En términos estadísticos, esto significa que tenderán hacia las modas poblacionales. De esta manera, si los votantes se distribuyen en forma tal que existe una sola moda en las preferencias agregadas (Por ejemplo: prefiere inequívocamente posiciones "centristas" a cualquier otra), podríamos esperar que la competencia política conduzca a los representantes-partidos políticos- hacia esa posición preferida única, siendo estable el sistema como un todo. Por el contrario, en el caso de votantes con preferencias bimodales o multimodales, la competencia política dispersaría a los representantes -partidos- hacia las diferentes modas poblacionales. Ahora bien, esto último no significa necesariamente que el sistema como un todo se vuelva inestable. Supongamos la existencia de preferencias bimodales, con las modas en los extremos de una línea horizontal imaginaria que marca las distintas posiciones, con las más opuestas situadas en cada punta. Una situación de este tipo generalmente llevará a un sistema bipartidista, con cada uno de ellos reflejando inicialmente la posición del segmento poblacional en cada moda. Como los votantes no tienen otra alternativa que votar por aquel partido que más se acerque a sus preferencias (excepto la abstención), podríamos

esperar que los partidos busquen ampliar su base de apoyo convergiendo hacia el centro, pues así no pierden votantes que ya tienen [excepto los que se abstengan], y pueden ganar algunos que votaban por el otro partido. En este caso, la competencia política da también estabilidad al sistema.

Sin embargo podemos pensar en otro caso, por ejemplo más de cuatro modas, en este caso, argumenta Sartori, la existencia de más de cuatro partidos llevaría a la larga a la desintegración del sistema. De acuerdo a esta hipótesis, los partidos que estén "rodeados" buscarán ampliar su base electoral copando las posiciones de sus vecinos, pero aquéllos de los extremos, por encontrarse tan lejos del centro, no encuentran "ventajas" en ampliar su posición en ese sentido (para tener éxito verdadero deberían ser capaces de copar la posición de todos los partidos intermedios, lo que es muy improbable), por lo que comienzan a ejercer una fuerza en dirección contraria, "estirando" el sistema hasta su desintegración.

Naturalmente, y a pesar de intentos realizados en sentido contrario, no se puede establecer un "punto crítico de desintegración" del sistema. El análisis es cualitativo y descansa en una serie de supuestos que se deben explicitar. Por una parte,

si las reglas de decisión son de mayoría simple y no absoluta, cualquier partido de la distribución tendría posibilidades de acceder al poder y lo mismo sucede si se permiten coaliciones entre partidos. Por otra parte, el análisis anterior, además del supuesto inicial con respecto al objetivo de representantes y partidos, descansa en la presunción de que las preferencias individuales, ya sean uni o multimodales, son estables durante los períodos de elección. De no ser esto así, podríamos tener otro motivo o causa de inestabilidad en los sistemas políticos, que se caracterizarían en este caso por un constante cambio de la coalición gobernante.

Un último elemento, que no podemos olvidar, lo constituyen las reglas de decisión para la elección de representantes. Por ejemplo, una regla de representación proporcional favorecerá el surgimiento de un esquema de multipartidos. Si además las preferencias son multimodales, tendríamos fuertes perspectivas de inestabilidad en el sistema. Por el contrario, reglas muy incluyentes impedirán, aún en el caso de preferencias multimodales, la proliferación de partidos, dando así más estabilidad al sistema.

En resumen, el resultado de la acción de los repre-

sentantes en cuanto a la estabilidad del sistema, depende básicamente de dos factores: las características de las preferencias de los votantes (forma y estabilidad), y el set de reglas de decisión. Se puede esperar inestabilidad en los mercados políticos en cuanto las preferencias sean multimodales y/o las reglas de decisión para elegir representantes favorezcan la creación de numerosos partidos políticos.

3.3. Tamaño del Estado

Relacionando argumentos que han ido surgiendo a lo largo del capítulo se obtiene una explicación para el crecimiento de la importancia de la oferta pública en la disponibilidad total de bienes. Tal como se vió en la sección referente a información, los incentivos de los votantes para informarse con respecto a los proyectos políticos, depende también de la incidencia que éstos signifiquen para estos ciudadanos. La información sobre proyectos que afecten mucho a los votantes tenderá a ser mejor o más completa que la correspondiente a programas que no les afectan mayormente en su situación. Veamos también que la centralización facilita la difusión de los costos de le-

gislación específica y que a su vez el intercambio de votos permite la aprobación de legislación específica aún por parte de grupos minoritarios.

Al atar estos argumentos uno con otro, se obtiene un mecanismo que propende a la expansión de la oferta estatal de bienes.

En general, los votantes pueden obtener información a bajo costo sobre los beneficios de aquellas decisiones públicas que les afectan significativamente, mientras que deben incurrir en gran sacrificio para informarse sobre los costos de las distintas decisiones públicas. Además, afirmábamos que la información trasladada a las personas hacia la fuente de dicha información. Ambos elementos se conjugan en forma tal que resultan en fuertes presiones para el aumento del presupuesto fiscal. Por una parte, los votantes individuales demandarán programas que impliquen distribuciones específicas de beneficios sin conocimiento completo de los costos a ellos asociados, y por otra, los representantes políticos se ven incentivados a ofrecer una legislación discriminatoria como medio de captar las preferencias de los votantes. El efecto conjunto es una proliferación de legislación de interés especial, generalmente poco productiva y de alto costo, con un

aumento consiguiente en el aparato burocrático y en el tamaño del presupuesto.

Este fenómeno tiene efectos secundarios que brindan nuevo impulso al crecimiento del aparato estatal. Como decíamos en el punto 1.3, este fenómeno se autoalimenta, proliferando la legislación con destino especial, en un proceso que necesariamente implica el uso de más recursos por parte del sector fiscal. El efecto demostración de este tipo de leyes parece ser bastante fuerte, e incentiva demandas adicionales por parte de otros grupos específicos.

En síntesis, la competencia política lleva a los representantes a utilizar los mecanismos de información y acción en forma tal, que resulta en fuertes presiones para el aumento del aparato estatal.

Debemos recordar un punto señalado con anterioridad. En la generación de bienes públicos intervienen procedimientos parlamentarios, controlados por los representantes políticos, y procedimientos administrativos, controlados por los representantes burocráticos. En tanto exista competencia entre representantes ésta también puede manifestarse al nivel de la burocracia. En tanto los reglamentos y mecanismos de control lo permitan este

fenómeno tenderá a repercutir a lo menos sobre la composición de la oferta pública y, en algunos casos, incluso sobre el nivel de ésta.

Para terminar, recordemos una reflexión hecha más arriba [1.3] y que condiciona los argumentos de expansión estatal aquí resumidos. Se trata de la restricción global sobre el tamaño del presupuesto público o del déficit fiscal. Aunque la acción directa del estado y que se manifiesta en el presupuesto público, constituye solo una fracción de la acción estatal, sospechamos que existe correlación entre la parte presupuestaria y el resto, de modo que la primera puede indicarnos alguna tendencia.

Es posible imaginar situaciones presupuestarias que se desarrollan bajo condiciones crediticias muy restringidas y otros en que esta fuente de financiamiento es holgado. Así, un régimen de padrón oro puede ser bastante diferente en este aspecto que uno fiduciario. La naturaleza de esta restricción es fundamental para que los mecanismos arriba resumidos puedan actuar.

CAPITULO II

BUROCRACIA

El empleado público, el funcionario, el burócrata, el servidor público, todos forman parte de la rica gama de términos con que contamos para referirnos a una misma idea básica: el individuo que más directamente puede asociarse con la producción de los bienes que genera el gobierno.

A pesar de corresponder a la misma idea, por lo menos en su uso corriente, estos términos contienen información adicional. En este sentido, el burócrata, por un lado, y el servidor público, por el otro, parecieran figurar en los extremos opuestos de una escala imaginaria de aprobación y rechazo. El término burócrata indudablemente goza de mala prensa; cada vez que alguien crea necesario referirse en forma negativa a la administración pública, recurre a él. El de servidor público, por otra parte, está más cerca de la imagen de una persona "consciente", responsable y que cumple con su deber.

A pesar de estas connotaciones, se ha insistido en el término burocracia. Con ello no se desea expresar ninguna apreciación particular, sino que, solamente, no innovar con res

pecto a la literatura. La discusión intentará desarrollar un cuadro analítico global que permita entender el comportamiento de estos agentes, con lo cual esperamos que pueda disiparse la confusión implícita en estas imágenes.

El método empleado para examinar el tema es el de la teoría económica, específicamente la teoría de la empresa. Se obtiene así una descripción del comportamiento burocrático, en que se subrayan las diferencias con la empresa.

En la primera parte se revisa brevemente la teoría de la empresa, examinando diversos aspectos que posteriormente son útiles para la discusión sobre la burocracia. En la segunda sección se estudia el comportamiento de las agencias burocráticas, considerando que éstas pueden ser dirigidas por individuos con preferencias diversas, concluyéndose que los valores que éstos profesen inciden en la generación de riqueza social. Por último, se desarrolla una breve discusión del comportamiento burocrático en una perspectiva intemtemporal de ciclo de vida, que permite expresar la relación entre el comportamiento de la agencia y el crecimiento del gasto público; terminando el capítulo con algunas reflexiones en torno a formas que se han propuesto para incrementar la eficiencia de las agencias gubernamentales.

1. LA BUROCRACIA EN LA PERSPECTIVA DE LA TEORIA DE LA EMPRESA

La asociación de la agencia o el "buró" con una empresa resulta natural al economista. Ambas son organizaciones que, empleando recursos, desarrollan procesos productivos cuyo resultado es un producto (bien) y que puede tomar forma material, de servicio o de conocimiento.

La empresa tiene para el economista un comportamiento claramente especificado, al menos si se le concibe como unidad. Éste, en la teoría, se encuadra en un marco analítico más amplio que, incluso, permite tener una opinión con respecto a los efectos de bienestar que originan diferentes cursos de acción por parte de este ente.

La razón de ser de esta organización es la riqueza. Las personas recurren a la organización "empresa" para desarrollar la producción, siempre que la riqueza así lograda sea mayor que la que se podría obtener con otro uso de los recursos.

En esta perspectiva, entonces, la razón de ser de un buró debiera corresponder también a la intención de maximizar riqueza. Pero esta conclusión, por lo general, sólo se acepta después de severas restricciones.

Se reconoce, por una parte, que el buró y su comportamiento es el último eslabón de toda una cadena de decisiones públicas que tienen una naturaleza diferente a las decisiones puramente privadas. Por lo mismo, estas decisiones públicas podrían derivar en acciones burocráticas que no estén relacionadas con cambios en la riqueza global. En este caso, la acción burocrática estaría orientada a promover una redistribución pura de la riqueza (se subraya el término "puro", ya que toda acción burocrática afecta la distribución de la riqueza). Se trata de acciones gubernamentales puramente redistributivas, sin estar relacionadas directa o indirectamente con variaciones positivas en la riqueza global.

Por otra parte, y un tanto ajeno al objetivo legal del buró mismo, está el comportamiento propiamente tal de los burócratas. Al tratar a la agencia como una empresa, entonces, por simetría, el comportamiento del jefe de la burocracia correspondería ser examinado en igual forma que el de un directivo de empresa.

Ambos aspectos pueden significar que, en casos determinados, el comportamiento del empresario -o de la empresa- difiera bastante del de un burócrata o de la burocracia. De tal

modo que la asociación de la forma de producción burocrática con los cambios positivos de riqueza es un tema que merece un análisis más cuidadoso.

A continuación se examina, principalmente, el se-fundo de estos aspectos, es decir, las particularidades del com-portamiento burocrático considerando las relaciones entre el bu-ró, el resto del gobierno y los ciudadanos, como un dato.

En una primera sección se centra la atención en la teoría de la empresa y en la segunda se aplica este instrumen-tal al caso general de la burocracia. Esta metodología, enton-ces, examina y enfatiza las diferencias entre empresa y agencia burocrática.

1.1. Teoría de la Empresa

La hipótesis de la maximización de la riqueza -en su versión atemporal, maximización de ganancias- ha sido y si-gue siendo el instrumento principal de la determinación analí-tica del comportamiento de la empresa. Es una teoría cuyo obje-tivo central no es el análisis exhaustivo de la empresa como or-ganización, es decir, de los individuos que interactúan con mi-ras a producir determinados bienes. Es, más bien, una teoría

que examina el comportamiento de ésta frente a estímulos externos, orientada, principalmente, a comprender la formación de precios en el mercado.

Preguntas tales como: ¿en qué consiste realmente la mayor productividad que se logra al producir a través de una empresa? o, ¿cuáles son exactamente las relaciones entre los diferentes participantes? o bien, ¿cómo se compatibiliza o no se compatibiliza el objetivo global de maximización de riqueza con los intereses de los diferentes individuos que intervienen en ella? no son directamente consideradas en la versión que se sustenta en la hipótesis de maximización de riqueza.

Debemos recordar que una teoría tiene un objeto preciso: el de entender un fenómeno. Si éste se puede explicar sin recurrir a complicaciones, es decir, sin explicar necesariamente otros aspectos, en realidad se ha ganado.

Sin embargo, hay problemas que requieren de una versión algo más compleja para poder entenderlos adecuadamente. Por ejemplo, el comportamiento del monopolio supervigilado por la autoridad pública con el fin de que éste no ejerza su poder monopólico o bien los efectos de una propiedad dispersa entre numerosos accionistas, sobre el comportamiento del gerente, son dos casos en que la hipótesis de maximización de riqueza no per

mite entender en forma adecuada todo el fenómeno. No se trata de una obsolescencia de la teoría ya que, aún en éstos casos, ella proporciona un entendimiento básico. El punto es que con el instrumental pertinente se puede aspirar a más.

Si tenemos tres recursos A, B, C y los tres intervienen en la producción de un bien, digamos Q, entonces se puede distinguir entre dos formas básicas de organización. En la primera el dueño de C -o su representante- transa en el mercado el producto correspondiente al recurso A y el correspondiente a B. Estas transacciones se desarrollan día a día, o bien pieza por pieza y tanto A como B producen en forma independiente. Es decir, las relaciones de C con A por un lado y C con B, por el otro, son exclusivamente relaciones entre individuos que intercambian en el mercado.

La segunda forma de organización resulta del reconocimiento de que la productividad de A y B es dependiente de la relación que existe entre ellos y C. Supongamos que si A y B trabajan en un equipo dirigido por C, su productividad fuera mayor que si ellos actuaran en forma independiente, vendiendo cada uno su producción a C. En este caso la riqueza que se logra recurriendo a este segundo modo de producción es mayor que si se adoptara al primero; sólo si el costo de llegar a un acuerdo excede a la ganancia de productividad esta proposición se vería desvirtuada.

En el segundo caso, C adquiere los servicios de los recursos de A y B, mientras que en el primero se está transando directamente la producción, ya sea antes o después de su generación. En este modo de producción, el agente centralizado y los partícipes determinan a priori la remuneración del servicio y ciertas condiciones generales de utilización. El servicio específico que el recurso prestará en el proceso productivo se determina día a día, minuto a minuto.

Sin embargo, la característica básica es el modo de producción en equipo. Es posible encontrar en las organizaciones recursos que reciben su remuneración de acuerdo al producto generado (pago por pieza, participación en ganancias), pero lo que distingue estos recursos del primer caso, de la producción independiente, es el hecho de generar el producto en una organización.

Esta segunda forma es la que corresponde a lo que denominamos empresa. Ella se diferencia de la primera por el uso de recursos en forma de equipo y por que alguien -el empresario- tiene una ubicación centralizada en los arreglos contractuales con todos los dueños de recursos participantes. En este sentido, la empresa, en su interior, está operando en una esquema de decisiones centralizadas y no por medio de transacciones

de mercado. Esto no quita que las restricciones globales que impone el mercado constituyan una guía importante con respecto a qué y cómo producir y remunerar.

La naturaleza precisa de la mayor productividad que se puede lograr recurriendo a la forma de producción "empresa" es bastante compleja. Un primer aspecto tiene que ver con el costo de la información en una y otra forma de producción. Este costo puede ser menor en la forma de producción de equipo con un ente contractual centralizado, que en la forma independiente. En este sentido se suele hablar de mercados internos -internos a la empresa- correspondiendo esto a la organización y al mecanismo de generación y sobre todo al flujo de información en el interior de la empresa.

Un segundo aspecto, muy relacionado, es la dificultad -el alto costo- que significa una descripción precisa exhaustiva y ex-ante de la naturaleza, ya sea del servicio o del producto que se le pide al recurso. La empresa, en este sentido, es una tecnología que permite tener una expectativa razonable respecto a la presencia del recurso en un proceso de producción, pudiéndose dar las instrucciones referentes a las características precisas de los servicios a medida que se desarrollan las etapas del proceso.

Cada situación específica de producción determinará si es el modo de producción "empresa" o la producción independiente lo que genera mayor riqueza para un conjunto dado de recursos. En el mismo sentido, se pueden concebir empresas de muy diferente tamaño.

La respuesta a la pregunta, ¿por qué empresa?, es un campo por sí solo, que no pretendemos examinar aquí. Bástenos con reconocer que se recurre a ella para así optar a una riqueza más alta en la sociedad y que al interior de ella las relaciones entre partícipes no corresponden a las de individuos en intercambio^{1/}.

Uno de los problemas centrales de la empresa es el de la medición de la producción de los diversos recursos que en ella intervienen. Este problema no existe en la forma de producción independiente, en que cada recurso produce lo que estima conveniente y luego lo intercambia en el mercado. Es decir, sobre el individuo recae el 100% de las consecuencias de sus acciones*, al menos en lo referente a cantidad producida, ya que el precio al cual se efectúa el intercambio tiene una dimensión social y no sólo individual.

^{1/} Véase Alchian A., Demsetz, H. "Production, Information Costs, and Economic Organization". A.E.R. Dec. 1972.

* Se ignora aquí la externalidad tradicional, como por ejemplo la generación de humo, ellas no afectan el presente argumento.

Al recurrir a la tecnología denominada empresa, la cuestión de la asociación entre la actividad de los partícipes y la apropiación de sus consecuencias positivas y negativas se comienza a plantear. Es preciso dedicar recursos para recoger información con respecto a su comportamiento, ya que en un equipo y, a modo de ejemplo, cualquier factor puede asumir la actitud de descansar en la labor de los demás.

El agente centralizado, utilizando recursos reales, controla la acción de los empleados, tratando de acercarse en forma óptima a una asociación entre actos y consecuencias. Reducir a cero la diferencia entre la acción de cada recurso y la percepción por parte de él de las consecuencias sería inconveniente, ya que se estaría incurriendo en costos, seguramente mayores que los óptimos.

La teoría más conocida y más utilizada referente al comportamiento de la empresa es aquella que descansa en la hipótesis de maximización de riqueza. Supone que el agente centralizado, controlando en forma óptima a los demás recursos, se apropia por su parte de la totalidad de las consecuencias, positivas y o negativas, derivadas de sus acciones.

A lo anterior habría que agregar la necesidad de que las consecuencias, especialmente las positivas puedan

ser utilizadas -gastadas- por el agente central, sin otra restricción que los precios que él enfrenta. Sólo así puede garantizarse que el objetivo perseguido será efectivamente el de maximización de ganancias. El agente centralizado, para maximizar sus oportunidades de consumo, se ve incentivado a seguir acciones que maximicen las ganancias de la empresa.

Tenemos así, un comportamiento de la empresa conducente a minimizar costos, maximizar riqueza y que, en determinados casos analíticos, conlleva a que también se logre maximizar la riqueza global de la sociedad.

A continuación se discute la actitud de la empresa, es decir, del agente centralizado que la gestiona, al ignorar los dos considerandos anteriores, a saber la apropiación total de las consecuencias de los actos por parte del agente centralizado y por otra parte, la ausencia de restricciones en el gasto del beneficio que proviene de las consecuencias (ingreso) causadas por dicho comportamiento.

Esta discusión sigue las etapas ya típicas del análisis económico. Primero se examina el comportamiento individual, para posteriormente ubicarlo en el contexto social, con lo cual se obtienen las restricciones adicionales que el agregado o mercado impone al individuo y, además, los precios per-

tinentes.

El lector se podrá preguntar a estas alturas por qué habrían de levantarse los mencionados supuestos. La razón, a nuestro entender, es que constituyen condiciones fundamentales de aplicación de la teoría, no tanto en su perspectiva predictiva, sino más bien para lograr un entendimiento pertinente de las relaciones entre individuo y mercado. La predicción, para su desarrollo, implica poder identificar los equilibrios; la explicación del fenómeno se ve favorecida si se puede describir la interacción más precisa entre individuos y sociedad.

Las consideraciones en torno a la propiedad de la empresa llevan directamente al primer tema, o sea, la apropiación de las consecuencias positivas y/o negativas del comportamiento del agente centralizador que gestiona la empresa.

El caso más simple es aquel en que el agente centralizador es, a su vez, el propietario de la empresa. Aquí toda la riqueza neta que se origina en el comportamiento del agente pasa íntegramente a sus manos. En ese mundo, el equilibrio del agente se presenta en aquel nivel de ganancias en que el costo marginal de emprender acciones adicionales es igual al cambio marginal de la remuneración que éstas implican.

Entre las acciones que emprende el agente centralizador se incluyen también todas aquellas que tengan relación con el estímulo y control de la productividad de los restantes recursos que intervienen en la producción. En estas circunstancias el comportamiento de la empresa está totalmente especificado.

Cuando el agente centralizado no es el propietario único de la empresa, o en los casos en que no detenta propiedad alguna, esto es, cuando su remuneración es pactada ex-ante, la extensión de las acciones emprendidas por el agente también pueden ser descritas por la relación arriba indicada. En equilibrio el agente emprende acciones hasta el punto en que:

$$\begin{array}{lcl} \text{Costo marginal de emprender acciones} & & \alpha \text{ (cambio en las ganancias} \\ \text{adicionales} & = & \text{percibidas por el agente).} \end{array}$$

en que $0 \leq \alpha \leq 1$

Si α es cero, el agente no tiene propiedad alguna en la empresa; si α es 1, es propietario exclusivo. Solamente en el caso de propiedad exclusiva el comportamiento privado del agente es aquel que signifique maximizar la riqueza de la sociedad. Tan solo si la apropiación de las consecuencias es total, el recurso "agente central" se estará empleando óptimamente en la perspectiva de maximización de riqueza. Además, sólo en este caso se tie

ne, aparentemente, una teoría claramente especificada referente al comportamiento de la empresa.

Sin embargo, es evidente que la historia no termina aquí y que es necesario incorporar la reacción de otros individuos, la perspectiva social, al examen de esta cuestión.

Consideremos primero un caso en que hay dos propietarios, el agente por un lado y un accionista único por el otro. La división de las ganancias previamente acordada, señala que un $\alpha\%$ corresponderá al agente y $(1-\alpha)\%$ al accionista, siendo $0 < \alpha < 1$. Ahora, tal como el agente controla a los demás participantes del proceso productivo, el accionista puede controlar y estimular la actividad del agente. Para hacerlo, el accionista debe incurrir en costos, que básicamente pueden identificarse como el valor que éste le asigna a su tiempo. La recompensa, por otro lado, sería un comportamiento del agente más de acuerdo con los intereses del accionista, lo que se expresa en mayores ganancias para éste, igual a $(1-\alpha)\Delta G$.

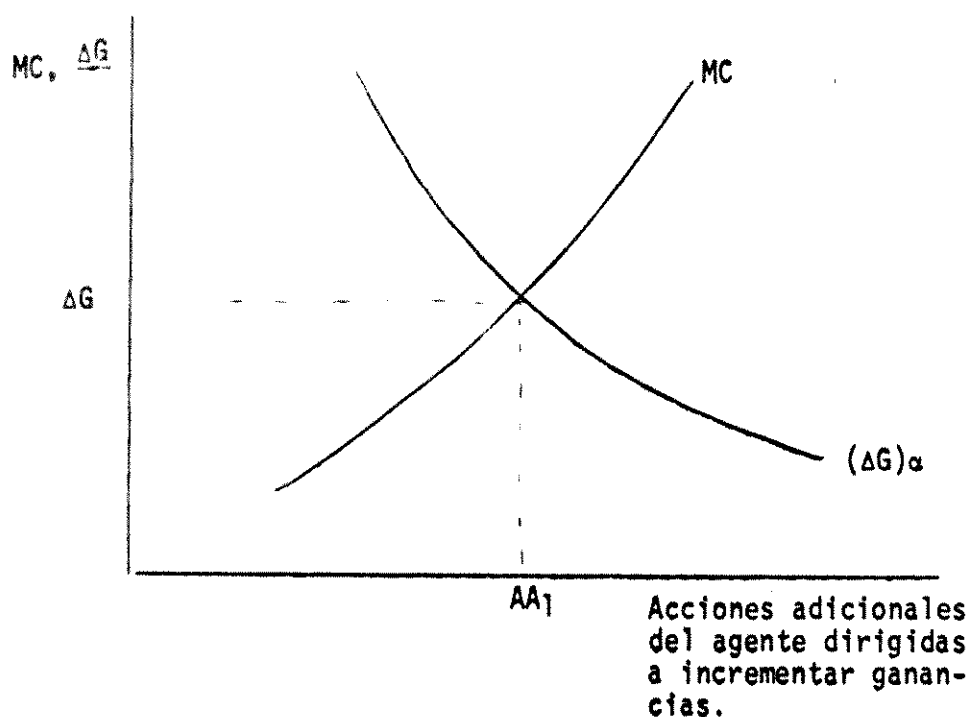
Al aumentar el número de accionistas, al incrementarse la dispersión de la propiedad, la proporción $(1-\alpha)$ tiende a disminuir y con ello los ingresos adicionales que el accionista puede esperar a cambio de sus desvelos en pro de la marcha de la empresa.

Entonces, un crecimiento en el grado de dispersión de la propiedad de la empresa disminuye el incentivo que tiene un accionista cualquiera para dedicar parte de su tiempo al control del agente centralizado. Y, como consecuencia, disminuyen las ganancias de la empresa en relación a una situación con menor dispersión.

Es necesario, ahora, referirse brevemente a la naturaleza misma de los costos en que incurre el agente al desarrollar acciones adicionales orientadas a incrementar las ganancias de la empresa. Ellos corresponden todos al valor de las actividades, llamémosles "otras actividades", que el agente deja de realizar debido a su mayor dedicación a las actividades conducentes a ganancias de la empresa. Aspectos que aquí se incluyen son, por ejemplo, los valores correspondientes al juego de golf que se deja de hacer, al fin de semana sacrificado por estudiar una propuesta, pero también de cosas tales como la disminución de gastos de almuerzo, las instalaciones y agrados en la empresa a los que se renuncia, las relaciones laborales menos afables por el hecho de preocuparse más de la productividad de los empleados, políticas de menor riesgo a que renuncia, etc.

Es importante subrayar que estos considerandos solamente se incorporan al costo marginal en tanto el agente realmente se vea expuesto a la posibilidad de elegir entre actividades orientadas a expandir ganancias de la empresa y otras que no tengan este objetivo.

La elección puede sintetizarse en un diagrama que identifique los costos marginales (MC) y las ganancias adicionales pertinentes (ΔG).



La intersección determina el nivel de las acciones del agente y con ello el nivel global de ganancias (Recordemos que se

está hablando de ganancias esperadas; las ganancias efectivas, *ex post*, van a depender de las ganancias esperadas, más o menos los efectos de los acontecimientos fortuitos, es decir no previstos).

Para incrementar el nivel de ganancia los accionistas pueden:

- (a) elevar la proporción α ; la conveniencia de esto depende de las elasticidades de ambas curvas. Es obvio que un incremento de α tan solo tiene sentido si con ello se incrementan las ganancias que perciben los accionistas. Además deberán considerarse las alternativas indicadas en (b).
- (b) disminuir el costo marginal pertinente para el agente. La forma de lograrlo es a través de una reducción de las alternativas de acción del agente, distintas a aquellas que están orientadas a la obtención de ganancias. Reglamentos, entrega de estados de situación periódicos, visitas sorpresivas, son todos mecanismos que tienen por objeto disminuir el costo marginal, al reducir las opciones abiertas al agente.

Por supuesto que la situación es aún más compleja por cuanto el agente, como persona, está expuesto al cansancio y al tedio, de modo que una dosis de "otras actividades" pue

de ser muy necesaria para mantener su productividad.

En una organización en que la dispersión de la propiedad es muy alta, disminuye la probabilidad de encontrar accionistas interesados en preocuparse de reglamentos, visitas sorpresivas o lecturas de informes, con lo cual en ellas el costo marginal pertinente al agente tendería a ser mayor y las ganancias menores que en una empresa idéntica, pero con mayor concentración de propiedad.

Los reglamentos, cuyo objetivo es, de alguna manera, guiar la acción del ejecutivo restringiendo sus opciones, tienen una depreciación que dependerá de los cambios a que esté expuesta la empresa. El reglamento que puede haber sido adecuado para un conjunto de precios relativos puede no serlo con otro. Resulta así que, en una sociedad dinámica, los reglamentos en cuestión suelen precisar de constantes adaptaciones, lo que implicaría una dedicación periódica por parte del accionista.

Con respecto a la actitud o incentivos del accionista habría que agregar dos cosas. Es perfectamente posible que los accionistas sean diferentes en lo referente a la valoración de su propio tiempo. Para iguales tenencias de acciones, es el accionista que menos valor le asigna a su tiempo el

que determina el grado de control sobre el agente. Además, se puede pensar en accionistas con diferentes habilidades, es decir, productividades, en la acción de controlar. Por último, existe la posibilidad que se forme un directorio de accionistas y que se acuerde para ellos una remuneración por esta actividad, la que podría estar asociada a las ganancias efectivas.

Pero, el sistema de control más poderoso es, posiblemente, la competencia y el arbitraje. Para ilustrarlo, supongamos una empresa con propiedad difundida e imaginemos, -esto solo para fines de presentación puesto que, como se verá luego, la situación real es un tanto diferente-, un agente centralizado que no está muy preocupado de las acciones que pudieran incrementar ganancias. En términos del esquema anterior el costo marginal pertinente es alto y, o su participación (α) es baja.

Además de la competencia en el mercado del producto propiamente tal y que indudablemente condiciona la magnitud de las acciones que un agente puede dejar de emprender, existen tres fuentes de competencias adicionales. La primera corresponde a la de agentes potenciales externos que pueden llegar a interesarse en el puesto, justamente porque éste ofrece tan buenas posibilidades para realizar otras actividades bien valoradas. Por

drían, por ejemplo, acercarse al directorio y ofrecer un servicio mejor.

Una segunda fuente la plantea la posibilidad de que el accionista venda sus acciones y que así se incremente el grado de concentración en la sociedad. Esta posibilidad, aunque más lenta en presentarse, no debe ser descartada en el largo plazo. Además, éste es un campo especialmente atractivo para directivos (accionistas potenciales) con alta productividad en la tarea de controlar y estimular agentes centralizados.

La tercera fuente de competencia es la propia empresa. Subalternos, productivos y ambiciosos, pueden sentirse tentados a ofrecer sus servicios al directorio, lo que en general abre la posibilidad a una rica actividad política dentro de la empresa.

Ahora, tanto más el agente centralizado se preocupe de las ganancias de la empresa, tanto menos debería importarle la posibilidad de ser desbancado por sus competidores.

La competencia que se origina en estas tres fuentes en realidad es independiente de la organización industrial del mercado en que la empresa vende su producto. Así, en una empresa que tiene un monopolio en la venta del producto, es perfectamente posible que existan las tres fuentes de competencia perti-

nentes al cargo de agente.

En síntesis, la ausencia o presencia de competencia es un poderoso determinante del comportamiento del agente, y por ende de la empresa. Es decir, si existe competencia la teoría tradicional de la empresa basada en maximización de ganancias es, después de todo, bastante adecuada y útil.

Decíamos que el comportamiento del agente centralizado tiende a estar más de acorde con la maximización de la riqueza, en tanto sean menores sus incentivos por centrar su atención en actividades no directamente conducentes a la maximización de ganancias de la empresa.

La presunción básica del análisis económico es que cada individuo sigue un comportamiento conducente a maximizar su utilidad, sujeto a las restricciones que enfrenta. Ahora, la hipótesis tradicional de maximización de ganancias (o riqueza), en realidad descansa en la noción de que ésta es la vía o el medio que permite al individuo alcanzar el máximo bienestar al que puede aspirar. Es decir, en la teoría se trata en forma separada, aunque interdependiente, dos cuestiones fundamentales; por un lado la generación de la riqueza y por el otro, la decisión referente a cómo disponer de ella para fines de consumo e inversión. Así, cualquier individuo, incluyendo el agente centralizador de

la empresa, por un lado maximiza el stock de riqueza y por el otro de bienestar o utilidad. Hay en ésto interdependencia y simultaneidad, ya que la composición óptima de la riqueza debe estar asociada a las preferencias. En términos del comportamiento del agente, éste centra su atención en la maximización de ganancias para decidir luego cómo disponer de ellas.

Esta dicotomía es totalmente apropiada si el agente puede disponer libremente de las ganancias que generan sus acciones. Es decir, si el individuo se desempeña en un ambiente en que las consecuencias positivas y o negativas de sus acciones son objeto de una apropiación íntegra por parte de éste, esta dicotomía es pertinente. Esto, como hemos visto, corresponde, en la perspectiva individual de la discusión anterior, al caso del agente que es dueño único.

Por supuesto que lo anterior no significa de que el agente no pueda, por ejemplo, rodearse de personal más oneroso y sofisticado que el realmente necesario para desarrollar la producción de la empresa. Precisamente, se trata de que el individuo pueda consumir las ganancias en aquella forma que le signifique máximo bienestar.

La cuestión central reside justamente en el hecho que el agente tenga la oportunidad de elegir entre consumir su

riqueza en el lugar de trabajo o fuera de él; en el ejemplo, entre mantener personal sofisticado o, realizar una gira por museos en sus vacaciones. Pero, ¿qué sucede si su opción es entre consumir en el lugar de trabajo o, literalmente, nada?. Es decir, si enfrenta restricciones institucionales tales que le permiten realizar actividades en el lugar de trabajo y que le reportan directamente utilidad, pero sin tener la posibilidad de obtener las ganancias de actividades orientadas a éstas.

En términos de apropiación de las consecuencias de las acciones emprendidas por el agente, corresponde distinguir: (a) aquellas situaciones en que toda consecuencia, cualquiera sea la acción emprendida por el agente, es igualmente apropiable por parte de éste, (b) circunstancias en que (a) no es válido y la apropiación de las consecuencias que se expresarían como ganancias no es factible o sólo se logra en forma parcial, en tanto que otras actividades del agente, que le reportan utilidad en forma directa, están dentro de su alcance.

Puede decirse entonces, que el objeto de las visitas de inspección, los informes mensuales y semestrales, los reglamentos internos, constituyen formas a través de las cuales se intenta encarecer aquellas actividades que no propenden a

una maximización de ganancias de la empresa. Pero, tal como se señalara anteriormente, la posibilidad real de que los accionistas logren un efectivo encarecimiento de estas actividades, está limitada por la dispersión de propiedad y por la estabilidad o inestabilidad del mundo en que la empresa se desempeña. Además, encarecer las actividades no conducentes a ganancias es una cosa, y el estímulo de actividades conducentes a ellas puede ser otra. Lo es en cuanto que la reducción de las primeras implica una disminución de costo, pero también hay muchas fuentes de ganancia que, sin estar relacionadas directamente a una disminución en el uso de recursos, lo están a diferentes usos de éstos. De modo que resulta importante el incentivo del uso de recursos que conlleve a las mayores ganancias. Un ejemplo lo constituyen todas las acciones orientadas a generar un producto que produzca alta satisfacción de los consumidores por cada \$ de costo.

Pero, como ya veíamos, en un contexto competitivo amplio, un agente que por las relaciones que caracterizan a la organización se ve incentivado a consumir en forma de actividades no conducentes a ganancias de la empresa, está expuesto a ser remplazado, a menos que se oriente hacia la generación de ganancias. De tal modo que todas estas consideraciones no

resultan demasiado importantes con competencia,

No es posible asegurar que el efecto de la competencia sea el equivalente perfecto de una asociación completa entre agente y propiedad pero, en todo caso, tiende a acercarnos al resultado de esa forma organizacional.

En una organización que incentive relativamente las actividades no conducentes a ganancias, el agente consumirá en el "lugar de trabajo" los bienes que más aporten a su bienestar. Dentro de estos bienes es posible concebir el caso del individuo que derive una satisfacción personal por la maximización de ganancias de la empresa, aunque nada de ellas le corresponda finalmente. Es decir, lo que le provee utilidad es el conocimiento de haber maximizado las ganancias. Es un individuo que percibe ingresos no monetarios por este hecho.

Si todos los agentes potenciales fueran así, el problema discutido en estas páginas no existiría. Pero, seguramente, no son muchos los que tienen estas preferencias. Mucho más común es, seguramente, el caso del individuo que pretende maximizar una de las dimensiones conducente a maximización de ganancias, como podría ser, por ejemplo, la computarización de todas las actividades porque ello le produce satisfacción. Pe-

ro la maximización de ganancias es el resultado de un proceso integral y equilibrado en que intervienen muchas dimensiones diferentes.

1.2. La Agencia Burocrática en la Perspectiva de la Teoría de la Empresa.

La sección anterior no constituye una caracterización de los diversos frentes que, hoy en día, corresponden al campo que podría denominarse teoría de la empresa. Nos hemos centrado tan sólo en el tema de la apropiación de las consecuencias de las acciones gerenciales bajo diferentes contextos. A continuación se examina el comportamiento burocrático a la luz de estas reflexiones. Lo que así se obtiene es una especie de descripción del ambiente en que se desempeña el agente del buró , como contraste con la situación que caracteriza a la empresa.

La agencia burocrática, al igual que la empresa, es una organización de corte centralizado que intenta incrementar la productividad de los recursos al operar éstos en forma de equipo. En realidad, en el caso de las agencias gubernamentales, cada buró está a su vez incorporado a una red de re-

laciones centralizadas no directamente regidas por el intercambio y que corresponde al gobierno en general. Es posible visualizar el gobierno como una gran agencia con muchos departamentos. Sin embargo, la naturaleza de las relaciones entre el buró y los ciudadanos difiere en cada caso. Aquí el análisis se centrará, más bien, en el caso de agencias específicas ubicadas dentro del gobierno.

Tal como ya lo señalara Von Mises, el objetivo formal de la empresa es generar riqueza, mientras que el de una agencía burocrática es el de desarrollar la producción de determinados bienes. Es cierto que si estos últimos son correctamente seleccionados por el mecanismo de decisión pública, entonces, en última instancia, el objetivo del buró también es la generación de mayor riqueza social. Pero en este caso, los mecanismos de señalización de demanda y costo y el de control son de una potencialidad baja en relación a los correspondientes a la empresa. Su producto no se intercambia directamente y sus "accionistas" últimos son muchísimos en una sociedad de masas. Como consecuencia, el grado en que se puede manifestar la apropiación de las consecuencias de las acciones emprendidas por el agente central del buró gubernamental es muy inferior al que se logra en el caso de la empresa.

Para comenzar, la participación que le cabe al agente centralizado del buró en las ganancias de éste es cero. Como el buró no tiene ganancias es obvio que no puede haber participación en ellas. La ausencia de ganancias, por otra parte, no es una cuestión arbitraria sino que obedece, a nuestro entender, a dos razones básicas.

En tanto la producción del buró corresponda a bienes públicos, se plantea la pregunta de la determinación del precio de estos bienes. Conceptualmente sería posible identificar el cambio de riqueza social que a ellos corresponde, pero en la práctica, los costos de transacción asociados a esta tarea aún parecen titánicos, sobre todo si se considera que en un mundo cambiante, los precios de ayer no corresponden necesariamente a los de hoy.

Por otra parte, y ésto es válido sobre todo para las funciones de gobierno que corresponden a bienes públicos, las agencias encargadas de generarlos disponen, de hecho, de un poder monopólico. Si ellas se rigieran por el criterio de maximización de ganancias de la agencia, seguramente, se estaría proveyendo una cantidad subóptima del bien. Se trata precisamente de maximizar a través de ellas la riqueza de la so-

ciudad toda y no la de la agencia solamente.

Tenemos, entonces, que las consecuencias de las acciones emprendidas por el burócrata no son objeto de apropiación por parte de este individuo.

Segundo, la contraparte del accionista en el caso de la empresa, o sea el ciudadano, como individuo capta sólo una parte ínfima del cambio de riqueza que implica la acción de la agencia gubernamental. De tal modo que éste como individuo no tiene incentivo alguno para preocuparse del control del buró, salvo en aquellos casos en que uno o un grupo pequeño de ciudadanos capte una proporción significativa del producto de la agencia.

El nexo entre el ciudadano-"accionista" y el buró se ve, además, confundido por la intervención de terceros, interesados en el comportamiento de este último, no tanto debido a su impacto sobre el cambio en la riqueza social sino, más bien, generado por las consecuencias que para ellos tiene la demanda por recursos que ejerce el buró.

De acuerdo a la teoría de grupos^{2/}, el costo en que se debe incurrir para formar una agrupación de ciudadanos interesados en la riqueza que produce una agencia que beneficia

2/ Olson, M. The Logic of Collective Action . 1965.

a muchos, es alto y por lo general prohibitivo. Distinto y bastante menor puede ser el costo de formar una agrupación de oferentes de recursos demandados por el buró. De tal modo que la probabilidad de contar con grupos de presión de ciudadanos que se beneficien con la riqueza generada por la agencia gubernamental es muy baja, mientras que la correspondiente a agrupaciones, por ejemplo de proveedores, puede ser bastante mayor.

Está, por último, la relación entre el ciudadano y el buró a través de su intermediario o representante. Desde la perspectiva del control del burócrata o agente centralizado del buró, esta relación también resulta bastante débil, al menos para un buró determinado. Tal vez sea más poderosa en lo referente al comportamiento de la burocracia en conjunto, ya que un gobierno podría, eventualmente, emprender una campaña general para promover un cambio de incentivo para estos agentes. Sin embargo, ésta probablemente no es una opción de carácter continuo; además, debe enfrentar también las otras restricciones que aquí se mencionan.

Decíamos que el más importante de los mecanismos de control y estímulo del agente centralizado en la empresa es la competencia, la que, tal como se señalara, puede estar presente en por lo menos cuatro frentes diferentes. Pero en el caso de

una agencia gubernamental típica, es muy probable que en todos ellos la competencia, o no puede existir, o adopte formas muy débiles.

Usualmente los gobiernos están conformados por los miembros de un grupo, federación, partido, casta, etc. El resto de la ciudadanía se divide en neutrales y opositores. Si tomamos como ejemplo un gobierno democrático, la probabilidad que los agentes centralizados de los diferentes burós deban ser miembros del partido gobernante es bastante alta. De modo que, automáticamente, los agentes externos competidores de los actuales agentes, se reducen a un subconjunto conformado por hombres del partido sin cargo o con cargos menos atractivos.

La competencia proveniente del mercado de capitales, es decir de la posibilidad que un accionista -ciudadano- venda sus acciones y que así se produzca una mayor concentración de la propiedad, simplemente no existe; la única movilidad permitida es la migración. Igual cosa sucede con la competencia en el mercado del bien propiamente tal, en la medida que hablemos de bienes públicos.

Queda la competencia de los frentes internos al buró y externo a éste, pero interno al partido o agrupación.

Obviamente, esta competencia puede ser débil o fuerte, dependiendo de las circunstancias. Seguramente ella tenderá a ser más intensa en los siguientes dos casos, bastante disímiles:

- (a) el de un partido con claras expectativas de continuar en el poder por mucho tiempo más. En estas circunstancias habrá un importante contingente de competidores potenciales, que de alguna forma u otra estarán dentro del subconjunto elegible.
- (b) el de un partido o agrupación que, estando en el poder, ofrezca una expectativa bastante cierta de perder el poder en un tiempo más, para no recuperarlo nunca.

Pensamos que la pertenencia a un partido, agrupación o casta requiere, por lo general, una inversión en capital humano que es, en gran medida, específico a la agrupación. De modo que si tenemos un partido que ofrece una expectativa de larga permanencia en el gobierno, la inversión en este tipo de capital humano -ideología, relaciones personales, etc.- tiene un riesgo bajo, de modo que aumenta en demanda; esto es, se incrementa el número de personas que son propietarios de este tipo de capital. Viceversa, si hay expectativas razonables de perder el poder y de no recuperarlo nunca más, los que tienen este tipo de capital,

en cualquier magnitud, esperan poder emplearlo sólomente ahora y no cabe esperar una oportunidad mejor en el futuro.

Los cargos de burócratas jefes también están sujetos a la competencia, aunque ésta puede ser menos intensa que en las empresas. Pero, el efecto de la competencia por los cargos en agencias gubernamentales es también diferente al de la empresa. No es una competencia por ganancias sino que sólomente por el ingreso, monetario y no monetario, que éstos ofrecen.

El efecto de la competencia en cuestión sobre la riqueza social es bastante difícil de establecer, quedando en todo caso la fuerte impresión de que no es demasiado importante, precisamente porque la apropiación de las consecuencias de las acciones gerenciales es tan baja en las agencias gubernamentales.

En consecuencia, la importancia relativa de los ingresos no monetarios que se pueden obtener en estos cargos tenderá a ser mayor que en el caso de la empresa. Por supuesto que estos cargos ofrecen sólo una gama reducida de estos ingresos, de modo que en ellos estarían especialmente interesados aquellas personas que valoran en mucho este tipo de bienes.

A su vez, este asunto ofrece un importante desafío a la política de contrataciones, ya que dentro del rango de oportunidades que ofrecen estos cargos en materia de bienes que pro

porcionan utilidad en forma directa podría haber algunas preferencias, es decir, individuos que incrementen relativamente la riqueza social. Pero de nuevo se plantea el mismo problema de apropiación, ¿qué estímulo hay para realizar las contrataciones pertinentes?

Como no se puede confiar en el mecanismo de maximización de ganancias en la administración pública para guiar la acción de sus agentes centralizados y, dado que el papel de la competencia se ve así muy restringido, el control a través de reglamentos adquiere una gran importancia.

Tal como ya se indicó, el control a través de reglamentaciones pretende restringir las opciones abiertas al ejecutivo, predeterminado lo que debe hacer en diferentes circunstancias. La limitación principal de esta técnica reside en la complejidad que debiera caracterizar las instrucciones, para que de ellas efectivamente resulte un comportamiento maximizador de la riqueza social en un mundo cambiante. Alternativamente sería necesario reescribir constantemente las instrucciones, con lo cual simplemente se traslada el problema en discusión hacia otro individuo o cargo.

1.3. Empresa versus Burocracia.

En la sección anterior se examinó el comportamiento burocrático en una perspectiva comparativa con la gestión de la empresa, subrayándose los efectos de los distintos grados en que se manifiesta la apropiación en ambas organizaciones.

De este análisis, ¿puede concluirse que la burocracia es un sistema -una tecnología de inferior productividad que la empresa-, en el proceso de generación de riqueza?. La respuesta es simplemente: no. Más aún, creemos que lo que se puede derivar de la discusión es que la burocracia es el único método con que se puede generar los bienes públicos, exceptuando casos que corresponden a grupos pequeños o de alta concentración de los intereses.

Aparentemente no se conoce otro método para alcanzar estos objetivos, de modo que la disyuntiva empresa versus burocracia no es tal*.

Pero, también se puede concluir que es importante, en términos de mayor o menor riqueza, la acertada identificación de los bienes que pueden ser generados en forma más rentable con la tecnología burocracia. Nada en este análisis nos garantiza que una sociedad como tal no pueda cometer errores, al asignarle a la burocracia tareas

*Sin embargo, al menos en algunos casos es posible pensar en bienes privados producidos por el sector privado que, desde la perspectiva del individuo, son substitutos del bien público.

que la empresa enfrenta a menor costo,

Por supuesto, que solo constituyen errores si la sociedad prefiere más riqueza o menos. Es posible que en un período de su historia una sociedad se disocie de esta preferencia. Pero lo único que sucede es que transcurrido un tiempo su nivel de riqueza será así menor, lo cual, tal vez le lleve a enmendar rumbos.

Precisamente porque toda acción del estado contiene elementos de redistribución de riqueza, es tan extraordinariamente fácil de confundir este aspecto con el de la generación de una mayor riqueza social. La "correcta" asignación de tareas al estado es, seguramente, el problema más delicado de cualquier política económica en una perspectiva de largo plazo.

Al observar el comportamiento actual de los gobiernos, se obtiene la impresión que una fracción significativa de su actividad corresponde a la producción de bienes que, o son privados o tienen un importante contenido privado^{3/}. O sea, en la práctica se puede observar la coexistencia de dos tipos de agencias burocráticas, las que generan bienes públicos y aquellas encargadas de la producción de bienes privados.

3/ Ver Introducción; también el informe "Acción del Estado: La Evidencia Empírica Internacional y Chilena". Vol. II.

Esta situación plantea tres aspectos a considerar en la evaluación de su impacto sobre la riqueza. El primero corresponde a la cuestión de los bienes propiamente tales; el segundo a la discusión de la posibilidad de utilizar empresas para la producción de estos bienes. En tercer lugar se plantea aquí, creemos que con mayor intensidad que en el caso de los bienes públicos, el asunto del nivel jerárquico de la agencia burocrática.

La producción de bienes privados por el estado puede reflejar dos situaciones bastante diferentes. Por una parte está la posibilidad que se trate de bienes privados y que su producción obedezca a razones puramente redistributivas. Con ello quiere indicarse que, en ausencia de agencias burocráticas que generen estos bienes la riqueza total sería igual o, más bien, mayor.

Sin embargo, la redistribución también podría corresponder a un costo en que debe incurrirse para lograr así la generación de determinados bienes públicos y, por ende, de una mayor riqueza social. Por ejemplo, si se hacen pagos periódicos a los miembros de una determinada casta con tal de que ellos permitan la producción del bien público a un costo "bajo", como podría ser la producción de orden y seguridad con un presupuesto que se destina parcialmente a recursos cuya función directa es producir el bien y,

parcialmente, al pago de los elementos que se desean mantener conformes y, sobre todo, -tranquilos. Es decir, hay ocasiones en que la forma menos onerosa de producir un bien público es mediante la compra de un determinado comportamiento a un grupo de la sociedad.

Un segundo aspecto corresponde a la posibilidad de utilizar empresas para la producción de estos bienes privados. Si tal cosa pudiera hacerse, se plantea la posibilidad de un incremento en la riqueza. Una forma típica en que esto se puede lograr es la de descomponer la producción del bien privado en dos partes: a) la decisión de cuánto producir y cómo pagarlo, la que permanecería en el ámbito de la agencia y b) la producción del bien propiamente tal, que podría correr por cuenta de una empresa subcontratada en forma competitiva para estos efectos. Así, la no maximización de la riqueza social se centra sólo en el comportamiento del buró, lo que incluye la posibilidad de que no elija al productor más conveniente, pero la utilización de recursos a nivel de empresa sería óptima. Un ejemplo podría ser la subcontratación de empresas constructoras privadas para construir escuelas fiscales.

El tercer aspecto que debemos considerar al evaluar la producción de bienes privados por parte de agencias burocráti-

cas concierne al nivel jerárquico en que se ubica la agencia. Específicamente, se refiere a la distancia que media entre los usuarios y la agencia. Cuanto más cerca de la base de demandantes de los bienes esté el buró, mayor será su exposición a los intereses de los consumidores. Tomando como analogía la teoría de la empresa, una ubicación cercana a la base tiende a disminuir el costo que enfrenta el "accionista" en la acción de controlar al agente.

En este sentido, entonces, una sociedad podría estar más cerca de la maximización de la riqueza privada si, a pesar de que su gobierno genera bienes privados, ello ocurre a niveles muy cercanos a la base de demandantes. Es decir, mientras mayor sea la descentralización de la producción de bienes privados, tanto menor podría ser la pérdida de riqueza en que incurre la sociedad al no generarlos a través de la tecnología empresa^{*/}.

^{*/} Para una discusión de otros aspectos relevantes de este tema, específicamente, la factibilidad de que exista redistribución, ver el Capítulo de Representantes.

2. BUROCRACIA Y VALORES

2.1. Espíritu público

Atendiendo a la tecnología utilizada, la economía puede dividirse en dos sectores de producción, el de empresas y el burocrático, optando los recursos entre prestar sus servicios en uno u otro, considerando para ello la maximización de la riqueza individual de sus dueños. En equilibrio, la remuneración de un recurso cualquiera es independiente del sector en que éste se desempeña. Es importante subrayar que la proposición es válida para remuneraciones totales, incluyendo tanto la parte pecuniaria como la no pecuniaria.

De acuerdo al análisis desarrollado en las secciones anteriores sabemos que la composición de la remuneración total es dependiente del sector de actividad. La proporción del ingreso monetario respecto al ingreso total será mayor en el sector burocracia que en el de las empresas. En esta sección se intenta examinar algunas de las facetas relacionadas a estas características.

Los ingresos monetarios a que puede aspirar el individuo en el sector de las agencias burocráticas quedan restringidos por los reglamentos del sector. Estos desincentivan cierto tipo de actividades conducentes a ingresos no pecuniarios y, a través de la

vía del castigo o despido, estimulan la ejecución de actividades supuestamente conducentes a los objetivos legales de la agencia.

Si R_M = remuneración monetaria

R_{NM} = remuneración no monetaria

R = remuneración total

Entonces

$$R_M + R_{NM} = R$$

Ahora, si a través de reglamentaciones y controles R_{NM} tiende a cero, entonces,

$$R_M = R^B = R^E$$

en que los supra índices se refieren al sector burocracia y empresas respectivamente.

Entonces, ¿cuál es la posibilidad práctica de que R_{NM} tienda a cero? Es posible imaginar restricciones y controles tan intensivos como para que esto ocurra. Sin embargo, lo más probable es que al examinar los costos pertinentes, se encuentre que ellos no logran justificar esta forma de proceder. Además, ¿quién se encarga de este control? ¿qué incentivos tiene para actuar? Sin entrar a responder directamente, creemos que no se yerra si se concluye que los ingresos no monetarios de todas maneras estarán presentes.

Al mirar este asunto desde un ángulo levemente diferente, es interesante examinar lo que ocurriría si, tal vez con el fin de reducir el gasto fiscal, el nivel de remuneraciones monetarias se deprime buscando incrementar la parte no monetaria. Por supuesto que esto requiere un movimiento congruente por el lado del control de las actividades de los agentes, es decir, un cambio de reglamento.

En estas circunstancias, si todos los agentes fuesen idénticos, con funciones de utilidad iguales, el tipo de agente que se siente atraído por la burocracia no es distinto al que se dirige y actúa en la empresa. La única diferencia es que ellos enfrentan precios relativos diferentes en los dos sectores para los distintos bienes que consumen, comportándose entonces de acuerdo a esta realidad. Pero, es importante agregar que los grados de libertad para una política como la descrita van a depender tanto de los reglamentos como del tipo de ingresos no monetarios que se ofrecen, de su variedad y de las preferencias.

Sin embargo, en el evento que existan diferencias en materia de funciones de utilidad entre los agentes en general, actuales y potenciales, el resultado de una política de remuneraciones como la arriba indicada implicaría una dotación de agentes burocrá

ticos que corresponde a personas con marcada preferencia por los bienes de consumo que resultan relativamente más baratos en esta actividad. Por ejemplo, si uno de los bienes de consumo importantes que ofrece la burocracia a sus empleados fuera, "una vida tranquila y sin preocupaciones en el trabajo", se podrá observar una dotación de empleados públicos marcados por esta preferencia y, en consecuencia, consumidores de este bien en el lugar de trabajo.

Por otra parte, consideremos que lo que ofrece la burocracia en materia de bienes de consumo relativamente más baratos que en otras ocupaciones fuera, precisamente, la posibilidad de generar bienes públicos y, tal vez, no sólo producirlos sino que también la posibilidad de inventarlos y ofrecerlos. Esta circunstancia resulta especialmente atractiva para la persona que posee lo que se suele denominar espíritu público.

En el caso que la agencia burocrática esté orientada a un bien público, debieran darse las siguientes condiciones, adicionales a la capacidad gerencial, para que el agente, hombre con espíritu público, tenga éxito pleno en la tarea de incrementar la riqueza social.

- (a) debe tener la capacidad para visualizar plenamente las consecuencias, en términos de riqueza, de todo tipo de acciones.

(b) el cambio en la riqueza social debe figurar en forma suficientemente importante en la función de utilidad del agente, como para que no alcance el nivel de saturación en su consumo (nivel en que la utilidad marginal que así obtiene es cero) antes de maximizar la riqueza social.

Asumiendo la existencia de personas con la característica (b), cabe preguntarse por su real capacidad para ejecutar los cálculos y estimaciones que requiere (a). No hay que reflexionar mucho para darse cuenta que, en el mundo moderno, con sus complejidades y cambios continuos, la oferta del talento(a) es muy restringida, sino es cero. De modo que no es necesario, siquiera, preguntarse sobre la oferta de la característica (b), ya que esta última no logra su objetivo sin la primera.

Pero, es necesario tener cuidado; éste ha sido un razonamiento basado en la posibilidad de alcanzar un máximo. No debe de dejar de preocuparnos la posibilidad que haya personas que se acerquen mucho más a estas condiciones que otras. Encontrarlos constituye un desafío para la sociedad.

Si se compara la cantidad de cargos de agentes por llenar con lo que uno piensa respecto a la oferta de estos individuos, queda la impresión de que van a sobrar cargos, sobre todo si

se promedia un año con otro.

Recordemos, sin embargo, que también hay agencias que producen bienes privados. Creemos que, en estos casos, la probabilidad de apreciar correctamente la riqueza que el bien significa para los demandantes es muchísimo más alta que en el caso de bienes públicos, precisamente porque se trata de bienes privados.

Por lo tanto, en el evento que exista disponibilidad de agentes capaces con las características (a) y (b), la sociedad y especialmente los beneficiarios específicos ganan si esas personas quedan a cargo de dichas agencias. Por ejemplo, alguien que además de los conocimientos pertinentes tenga vocación de profesor, en algún grado estaría cumpliendo con las condiciones (a) y (b) arriba mencionadas y, claramente, sería preferible a una persona que, *ceteris paribus*, no se caracterice por (b).

La discusión anterior lleva a la conclusión, por lo de más obvia para el antiguo sentido común, que en un mundo de personas heterogéneas la productividad de la burocracia no es independiente de las personas que ocupan los cargos públicos.

Seguramente, la disponibilidad de personas con espíritu público, que siempre es escasísima, puede además sufrir ciclos a lo largo de la vida de una sociedad. A nuestro entender,

la pregunta más interesante se refiere al origen de esta cualidad, tan escasa y tan difícil de detectar.

Caracterizábamos al espíritu público con tres elementos: la capacidad gerencial, la capacidad de evaluar acciones en la perspectiva de riqueza social y la naturaleza de la función de utilidad. Las dos primeras corresponden a capacidades que, además de un conocimiento técnico, exigen una habilidad especial para comunicarse y guiar a terceros. Probablemente sean destrezas que, al menos en alguna medida, puedan generarse; las escuelas de administración y negocios concebidas en un sentido amplio y la buena experiencia son ejemplos de formas a través de las cuales se podría pensar en desarrollar estas habilidades en algún grado. Por supuesto que esto tiene su límite y, tal como se señaló más arriba, en muchos casos resulta imposible alcanzar un buen nivel en cuanto a esta habilidad.

El elemento crucial es la función de utilidad, específicamente los valores en ella. Para contar con espíritu público, los valores del individuo deben ser tales que éste sienta satisfacción al lograr hacer crecer la riqueza social, aunque no reciba absolutamente nada del incremento propiamente tal. Obviamente que no es suficiente la percepción de una satisfacción débil; es preciso que ella sea tan intensa y amplia como para sobreponerse a otras tentaciones.

Estamos, entonces, en el terreno de los valores y, en este caso, de los valores "correctos". Los valores pertenecen a la ideología, concepto en el cual se mezcla, por un lado, la noción de la "buena sociedad" y, por el otro, preceptos para guiar la acción que permitan lograr las condiciones implícitas en la primera dimensión mencionada. Los valores adecuados para alcanzar una mayor riqueza social a través de la acción burocrática de una persona, corresponden entonces a ambos elementos, la idea de buena sociedad y la de precepto que guía la acción.

Dos, nos parece, son las cuestiones fundamentales que se plantean aquí, por un lado la identificación precisa de estos valores y por el otro, la cuestión de su génesis en el individuo, es decir, el proceso de cómo el individuo llega a ser persona.

Esto abre la puerta a cuestiones tradicionalmente discutidas por disciplinas tales como educación, historia de la cultura, etc. Nuestro interés ha sido el de tender un puente entre estos "mundos" un tanto separados, haciendo resaltar la relación entre valores y riqueza.

2.2. Corrupción y Honestidad

Una de las formas en que el agente burocrático y, por supuesto también el agente centralizador de la empresa, pueden incrementar su propia riqueza es a través de procedimientos ilícitos. Por ejemplo, la adquisición de un insumo cualquiera por parte de la empresa o de la agencia burocrática puede ser condicionada por el agente central a un pago previo de una determinada suma, cuyo destino directo es el bolsillo de este agente.

En el caso de la empresa, esta forma de proceder significa repartir ganancias sin previamente maximizar las ganancias de la empresa. Más aún, el ejecutivo podría llegar a sobre utilizar el recurso que lo provee de este ingreso adicional.

En una agencia burocrática, el efecto de este procedimiento sería, simplemente, el de incrementar los costos afectando así la riqueza social o privada que se puede lograr a través de la agencia. En los párrafos que siguen se examinan algunos de los aspectos de este fenómeno en la burocracia.

Primero tratemos de comparar la corrupción, en sus efectos, con la obtención de ingresos no monetarios por parte del empleado público.

La corrupción es una acción orientada a generar ganancias privadas de quien la practica y tiene por efecto incrementar los costos. Los ingresos no monetarios también producen utilidad a quien los perciben y se puede perfectamente concebir que ellos también llegan a incrementar los costos. En consecuencia, ambas son similares en cuanto a que podrían significar una riqueza más baja.

Pero, examinemos el asunto con la teoría de las diferencias compensatorias. Decíamos que los ingresos no monetarios constituyen una fracción de la remuneración que percibe el agente burocrático, considerando que su remuneración total es igual al costo alternativo. Es decir, el ingreso no monetario constituye una diferencia igualizante.

En tanto la corrupción se mantenga en secreto, entonces ella genera ingreso adicional. Pero si el secreto se difunde o la práctica se generaliza debiéramos esperar, -tal vez esto requiera de un tiempo largo en el primer caso, debido a la débil acción de la competencia (ver 1.2)- que los ingresos adicionales desaparezcan y que éstos pasen a constituir simplemente una diferencia compensatoria.

Hasta aquí, y alcanzando este equilibrio, la corrupción aparentemente no ha tenido efecto. Sin embargo, antes de arribar a esta conclusión veamos primero lo que realmente ha sucedido. Supongamos que el equilibrio se haya logrado a través de una generalización de la práctica. Imaginemos cualquier bien público, por ejemplo, la función del estado árbitro o la función del estado proveedor de orden, bajo estas especiales condiciones de equilibrio. En tales circunstancias una buena parte, sino toda la riqueza social que podría significar el bien público, deja de generarse, de modo que el efecto de la corrupción es, en estos casos, extremadamente perverso.

Esta conclusión difiere bastante de aquella alcanzada por cierta literatura, que ha examinado el problema considerando que lo que logra la corrupción es substituir una prohibición, por ejemplo, un control de precios, por una restricción de precio. Y, en base al teorema de la mayor eficiencia de la asignación de recursos a través del mecanismo de precios, concluyen que la corrupción permite incrementar la riqueza social.

Precisamente este último análisis presupone que la restricción no es la forma menos onerosa de generar un determinado bien público. Más bien considera que se trata de una regulación gubernamental.

mental no orientada a la maximización de la riqueza social. En síntesis, sería una medida inútil que sólo envuelve costos. En tal caso la conclusión sería correcta, provisto, eso sí, que la práctica no se extienda a otras agencias!

Por consiguiente, la honestidad, esto es, la negación de la corrupción, es un pilar importante en la generación de productos públicos y en el proceso de aumentar la riqueza social.

Hay básicamente dos formas que permiten contar con un comportamiento honesto. Una se basa en el control y en la existencia de castigos, conocidos desde un inicio como un medio para que las personas formen expectativas correctas. Para ello es necesario dedicar recursos reales a las mencionadas actividades.

La segunda posibilidad se refiere al caso en que los individuos desarrollen un comportamiento honesto porque poseen valores que los llevan a comportarse de esta forma. Por lo tanto, caemos nuevamente en el campo de los valores, es decir, de la ideología. Y ahora ya no se trata de los valores que tal vez sólo lleguen a florecer en un grupo muy restringido y que en algunos períodos históricos tal vez se desvanezcan, o que la sociedad no sea capaz de encontrar. Se trata de valores para los cuales se puede aspirar a una difusión y práctica más general.

Vemos entonces que los valores, al menos los "correctos", en esta perspectiva pueden ser considerados insumos en el proceso de generar riqueza social; en otras palabras, es tos valores son riqueza social.

Nos hemos referido a los valores "correctos" y, al poner la palabra entre comillas, sólamente estamos expresando la importancia de la tarea de su identificación y el peligro que representa la posibilidad de que se distribuyan y generen los "incorrectos". Difícil tarea, especialmente si se aspira a un mundo en que uno de los valores perseguidos sea el de un trato igualitario para todos ellos.

3. MODELOS DE COMPORTAMIENTO BUROCRATICO

En la sección anterior se ha examinado algunas características del denominado "espíritu público". Bajo determinadas circunstancias, es posible que en algunas agencias burocráticas surjan agentes con espíritu público, es decir, agentes que se acercan a la maximización de la riqueza social en el caso de bienes públicos o logran una redistribución más efectiva si su giro corresponde a bienes privados.

Nuestra atención se vierte ahora sobre el comportamiento burocrático en una perspectiva que, ignorando la posibilidad que la sociedad logre identificar a sus miembros con espíritu público interesándolos en los cargos burocráticos, considerará que los directivos de las atencias son sólo seres humanos, ni mejores ni peores que sus congéneres en la empresa privada. Se mencionarán brevemente los principales enfoques o modelos de comportamiento burocrático que se encuentran en la literatura económica sobre este tema.

Para comenzar, mencionemos el enfoque burocrático que fluye del campo analítico que suele denominarse teoría de derechos de propiedad, y que es teoría económica aplicada al entendimiento de las instituciones. Las ideas expuestas en las pri

meras secciones corresponden básicamente a este enfoque, que está asociado a los nombres de Alchian, Demsetz y Mc Kean.

A partir del campo de organización industrial, Stigler, Peltzman y, en cierta forma Coase, han desarrollado la teoría burocrática para explorar el comportamiento de agencias reguladoras, tales como la de la radiofonía, la electricidad y el transporte. Esta línea ha estado especialmente preocupada de proposiciones empíricas. Stigler sugiere que la evidencia corrobora la hipótesis de que la regulación tiene por objeto el interés de las industrias que son reguladas o controladas por el estado. Coase, a su vez ha examinado en diversos artículos el efecto que tienen determinadas disposiciones legales sobre el comportamiento de las agencias, especialmente en el campo de las comunicaciones.

Otra línea de análisis ha puesto énfasis en la función de utilidad del agente burocrático tratando de identificar, en base a razonamientos apriorísticos, la naturaleza precisa de los componentes de ésta. Tal vez el principal nombre asociado a este enfoque sea el de Niskanen. En su modelo de comportamiento burocrático la variable que, se supone, está directamente asociada a los componentes de la función de utilidad pertinente al agente burocrático, es la que corresponde al tamaño del presupues

to de la agencia. Y la restricción que en última instancia limita el tamaño de estas oficinas es que, en promedio, ella debe ofrecer el producto que espera el patrocinador -representante- de acuerdo al presupuesto. Es decir, una agencia burocrática no podría, sistemáticamente, ofrecer más de lo que entrega. La conclusión general es que las agencias pueden expandir significativamente los presupuestos más allá que el tamaño óptimo.

Una posición diametralmente opuesta a la de Niskanen fluye del trabajo de Peacock, el que corresponde, principalmente, a reflexiones en torno a su experiencia recogida en la administración pública británica. Básicamente, su conclusión es que el comportamiento del servidor público típico no es compatible con la hipótesis que postula que su acción deriva en una expansión del sector público. Pero también indica que una acción positiva de los burócratas para reducir el crecimiento del sector público sólo podría provenir de una renuncia en masa por parte de los jefes, cosa altamente improbable. De modo que tampoco se podría pensar en que la burocracia podría trabajar activamente para obtener su propia reducción.

La hipótesis de Niskanen se ha hecho famosa, aparentemente, por su congruencia con la expansión del sector público que hemos observado en los últimos decenios. Sin embargo, contrasta,

por una parte, con las reflexiones de Peacock y por otra, tal vez sea más poderosa para explicar una burocracia muy grande que una burocracia creciente.

La discusión referente al comportamiento burocrático, por ejemplo en Niskanen, adopta una perspectiva atemporal. En los párrafos que siguen se intenta caricaturizar este comportamiento a partir de un enfoque intertemporal o de ciclo de vida.

Partiendo de la evidencia empírica un tanto casual, se nos presentan dos prototipos de servidores públicos. El primero considera su estadía en la administración pública algo permanente, aspirando a hacer carrera en ella. Está interesado en que la agencia mantenga un crecimiento adecuado, con el fin de lograr un determinado nivel de acción respecto al sector de la economía en que le corresponde actuar. Una diferencia creciente entre su actividad y el sector económico sería factible de interpretarse como un síntoma de su fracaso, con lo cual podrían presentarse dificultades con su carrera funcionaria. Pero un crecimiento mayor de la agencia no es demasiado importante para él.

El segundo visualiza una estadía en la agencia por un período limitado; su intención es trasladarse al sector privado o bien a un cargo diferente en el futuro. Tal vez, aspire a un cargo de representante. Para simplificar, denominemos al pri

mero burócrata de "carrera" y al segundo burócrata "trampolín".

El punto de vista subyacente es que cada individuo tiene, en alguna medida, un plan de actividad para toda la vida, aunque, obviamente, el futuro cercano tenga en él mucho mayor nitidez que el lejano.

El burócrata trampolín desempeña su cargo de tal forma que uno de los productos que él adquiere corresponde al stock de conocimientos que así lograr generar en terceros. Su interés puede ser el de hacer crecer rápidamente la agencia, emprendiendo proyectos que desarrollen este bien. Podría, por ejemplo, si está en el sector vivienda, impulsar la construcción de un gigantesco complejo de vivienda pública junto a una vía de alta frecuencia de uso. Es necesario que la "opinión pública" tenga información respecto a la persona que promueve esta construcción, de modo que ésta llega a asociar el nombre del agente con el proyecto. En fin, si el proyecto en sí tiene una buena imagen en la opinión pública -imaginemos que en esos terrenos previamente hubo casas antiguas y ruinosas- las posibilidades del agente en una candidatura de representantes pueden subir considerablemente.

El ejemplo es, por supuesto, arbitrario y se podría inventar otro, tal como el de un agente burocrático que, con extre

mado rigor, entra a rebajar costos promoviendo de esta forma una imagen de "eficiencia"; su interés de largo plazo pudiera estar en un cargo de la empresa privada.

El burócrata de carrera proyecta una vida en el mundo de las agencias. Piensa que para él la agencia es el mejor proyecto. Desarrolla un capital humano específico a ella y su interés reside en maximizar la renta que puede obtener por dicho capital, para lo cual tiende a agruparse conformando un grupo de presión. Una expansión lenta y segura de la agencia, minimizando el riesgo de competencia externa, podría ser la mejor estrategia para nuestro prototipo.

Claramente, el servidor público de Peacock corresponde a este último caso; creemos que el de Niskanen, más bien al primero. Entonces, en una administración pública en que predomine el agente tipo trampolín se pueden registrar presiones permanentes orientadas a la expansión de las agencias, lo cual, en última instancia podría revertir en una expansión del gasto público por encima del crecimiento del producto nacional y, en general, en un incremento de la participación a través de leyes, reglamentos o empresas públicas. Pero esta presión, en el caso de los funciones de carrera, nos parece bastante más débil.

¿Qué determina la existencia de uno u otro?. Esta es una pregunta que dejamos planteada para ser examinado en una próxima ocasión.

4. A MODO DE CONCLUSION

Finalmente, se hace mención de algunas ideas sueltas que sugiere el presente tratamiento del tema burocracia.

Dentro de las organizaciones del sector público chileno, hay una que se presta a confusión si se adopta la línea de análisis que se ha seguido en este informe. Se trata de la llamada empresa pública.

Es ella un ente gubernamental que genera bienes privados y que, por lo general, vende en el mercado. Sus ingresos provienen de estas ventajas, por un lado, y de subsidios fiscales, por el otro.

En la práctica, esta organización es objeto de un menor control reglamentario que el que caracteriza al resto de las agencias públicas. Específicamente, muchas empresas públicas están exentas de rendir cuentas a la Contraloría. Por otro lado, la información sobre su gestión es, por lo general, muy costosa de obtener, sugiriendo así que de hecho pueden operar con cierta libertad. Pero las características de su financiamiento y el tipo de competencia a que están expuestos sus ejecutivos, además de diversas restricciones a que se ven enfrentadas como ser, por ejemplo, la aprobación de las inversiones por parte de

una agencia central de planificación, llevan a pensar que, de hecho, se trata de organizaciones que pertenecen al sector burocrático de la economía, aunque debe reconocerse que se trata de agencias caracterizadas por una buena dosis de descentralización, precisamente debido al control a que están expuestas a través del intercambio de su producción.

En síntesis, se trata de un modo de producción que debe significar un nivel de riqueza menor al que se pudiera obtener a través de otras tecnologías. No se intenta examinar aquí las razones de este comportamiento gubernamental. Algo se sugiere al respecto en el informe sobre representantes. Otra hipótesis que puede resultar apropiada para examinar este fenómeno, es la de Stigler, mencionada en la sección 3.^{1/}

Las estrategias encaminadas a lograr una mayor eficiencia en la administración ya han sido mencionadas de una u otra forma. La distinción entre provisión de bienes públicos y privados y la producción de los diversos insumos, como se suele practicar en obras públicas, es una de ellas. La competencia entre agencias es otra. La descentralización, que en algunos casos también implica mayor competencia, es una tercera. El aná

^{1/} Para un enfoque en una línea similar ver Lomakin C. El sindicalismo en Chile. Tesis, Instituto de Economía, U.C.

lisis de costo y beneficio social aplicado a productos gubernamentales, también se puede mencionar aquí. Pero hay un aspecto fundamental que ninguna de estas medidas puede lograr: siempre subsistirá en la oferta gubernamental el problema que plantea la apropiación incompleta de las variaciones de riqueza que generan y podrían generar las acciones burocráticas.

Mucho se habla hoy en día de los efectos positivos que podría tener la descentralización de la educación pública, al traspasarla al nivel municipal. Pero, tal como nos lo recuerda Mc Kean, si no existe alguien que esté dispuesto a cargar con el costo que significa pagar diferentes remuneraciones a distintos profesores en un mismo establecimiento educacional de acuerdo a algún criterio de productividad, no tendremos oportunidad de observar diferencias en esta materia.

Algo totalmente diferente es la política popularizada ultimamente por los señores Alcaldes de Santiago y Viña del Mar y que consiste en rematar al mejor postor el servicio correspondiente a determinados activos fiscales, otorgando así la concesión de su explotación. Si este criterio se aplicara a las llamadas empresas públicas podría aumentarse así la generación de riqueza, sobretodo si ésta es cierta y por tiempo infinito!

Por último, hemos llegado a concluir que los valores o la ideología pueden incidir en la determinación de la riqueza social. Al respecto, quisiéramos subrayar que no se ha intentado examinar el tema propiamente tal, sino que sólo se ha tendido un puente entre las tradicionales consideraciones económicas en torno a la riqueza y a la ideología. Se refuerza así la noción de que la dicotomía entre lo económico y lo ideológico-valórico, tan útil en el análisis de la mayoría de los problemas corrientes, merece una atención especial en la discusión de los grandes temas referentes al orden social.

CAPITULO III

IDEOLOGIA

Al término ideología se le asignan diversos significados. Siendo un tema profusamente tratado, la literatura económica sobre él es bastante escasa. En este proyecto no se intenta una revisión de todos ellos. Más bien, se centra la atención en una interpretación particular, que tiene la virtud de asociar la definición al origen y desarrollo de las ideologías. Es la interpretación de Hayek*. La primera sección corresponde a una síntesis de sus principales aspectos.

Fluye de esta interpretación la relación entre la ideología y la riqueza. Es por esta razón que, en la segunda parte, se intenta observar estas ideas con el instrumental de la teoría económica. Aunque los enfoques son totalmente diferentes, creemos posibles tender un puente entre ambos. Concluye esta parte con algunos comentarios breves que sugiere la hipótesis de Hayek con respecto a temas relacionados con la provisión de bienes públicos.

* Von Hayek F. Law, Legislation and Liberty, Vol. III Epilogue.

1. Concepto de Ideología

Si se observan todos los teoremas y teorías que guían la conducta de los individuos y grupos como un complejo coherente y se trata de ordenarlos en un sistema, es decir, en un cuerpo comprensible de conocimiento, se podrá referir a él como una visión del mundo. Una visión del mundo es, como lo es una teoría, una interpretación de todas las cosas y, como un precepto para accionar, una opinión concerniente a los mejores medios para alcanzar lo deseado. Por consiguiente, es una explicación de todos los fenómenos y, a la vez, una tecnología.

El concepto de ideología es más estrecho que el de visión del mundo. Al hablar de ideología se considera sólo la acción humana y la cooperación social; los problemas de metafísica, dogmas de religión, ciencias naturales y las tecnologías derivadas de ellos están presentes, pero en un segundo plano y a manera de restricción. Ideología es la totalidad de las doctrinas que conciernen a la conducta individual y a las relaciones sociales. Una visión del mundo y una ideología no son sólo teorías científicas sino también doctrinas acerca de lo que

debiera ser, acerca de los fines últimos que el hombre debe perseguir en sus preocupaciones terrenales y de los medios que pueden, o deben, ser utilizados en esta tarea.

Existen diversas definiciones del concepto ideología, sin embargo, en general los enfoques coinciden en reconocer la existencia de dos componentes principales. El primero de ellos es una descripción de la 'buena sociedad', o doctrina acerca de lo que debiera ser. El segundo, y más importante, es un precepto para accionar, o un conjunto de reglas de conducta que permite alcanzar las condiciones del ámbito social descritas en el primer elemento.

Diversas combinaciones de estos componentes dan lugar a una gran variedad de ideologías con mayor o menor grado de parentesco entre ellas. Sin embargo, en la mayoría de las ideologías existe un común denominador; una aspiración a que el hombre alcance un cierto nivel de bienestar, de calidad de vida. Más aún, a excepción del ascetismo, todas las ideologías le otorgan especial importancia a la satisfacción de las necesidades 'terrenales'.

Este objetivo común de las ideologías (salvo el ascetismo), las obliga en alguna medida a reconocer que la vida

en sociedad es el gran medio para el logro de fines terrenales, ya que deben aceptar el hecho que la división del trabajo es más productiva que el trabajo aislado. Está de más enfatizar que la vida en sociedad es que permite la especialización de los individuos.

El nombre común que se le ha dado a esta doctrina acerca de lo que debiera ser, es 'imagen de la buena sociedad'. Pero, en definitiva, estas doctrinas no plantean un ideal de sociedad, sino un ideal de vida para el individuo, lo que no es lo mismo. La confusión surge del hecho que un requisito para este ideal de vida es que éste se desarrolle en sociedad. Pero podrían existir numerosas órdenes sociales diferentes; compatibles con el 'ideal de vida' propuesto.

El conjunto de reglas de conducta obviamente diferirá en forma importante según se trate de una ideología que contempla una vida en sociedad o el ascetismo. No es del interés en este trabajo discutir el ascetismo, por consiguiente el análisis sólo se referirá al caso más general.

El orden social actual no guarda relación alguna con aquél en que se desenvolvían nuestros primeros antepasados, organizados en grupos tribales nómades. Asimismo, las reglas

de conducta que sustentan el actual orden social alcanzan un grado de complejidad cuya cabal comprensión escapa a la mayoría de los individuos que, de hecho, están sometidos a ellas.

El estudio del origen y evolución de estas reglas constituye la médula del análisis de lo que denomina una ideología. Sin embargo, antes de ello es importante establecer la relación funcional entre las reglas de conducta, la sociedad y los individuos.

La sociedad es el resultado de acciones cooperativas de individuos, ya que es el orden social compatible con la existencia de una división del trabajo. El individuo nace en un medio socialmente organizado, vive y actúa al interior de él, pero, como se planteó inicialmente, la sociedad es una combinación de individuos en un esfuerzo cooperativo. En este sentido, la sociedad no existe más que en las acciones de hombres individuales.

La existencia de una sociedad cohesionada, desenvuelta en algún orden y con algún grado de permanencia se logra a través de la aceptación y observación de un conjunto de reglas de conducta por parte de los individuos que la forman. Pero, al contrario de lo planteado a veces, no es la sociedad con

una estructura dada quien crea aquellas reglas que le permiten sustentarse. Una sociedad en particular será el resultado de aquellas reglas de conducta que, por motivos que se verán más adelante, los individuos hayan adoptado.

1.1. Surgimiento de la Ideología

El surgimiento de la ideología comprende el surgimiento de cada uno de los cuerpos de que se compone. Por una parte, debe analizarse el surgimiento de la doctrina acerca de lo que debiera ser, y por la otra, el surgimiento de las reglas de conducta postuladas en la ideología. Posiblemente ambos elementos se originaron en forma paralela o simultánea, pero para efectos de una mejor comprensión del fenómeno, es metodológicamente útil separar el análisis.

La preocupación del hombre acerca de la calidad de su vida probablemente se remonta a tiempos inmemoriales. El hombre primitivo, en su lucha diaria por sobrevivir, aprendió siglo a siglo, nuevos medios para proveerse de alimento, abrigo, etc. y esta posibilidad de avance seguramente despertó en él una

aspiración por un bienestar mayor. Además, y éste debió haber sido el factor más importante, la lucha por la supervivencia determinó, en alguna medida, la supervivencia de aquellos que aprendían y adoptaban los nuevos medios como una regla de comportamiento.

La evolución desde una preocupación exclusivamente individual hasta una aspiración que incluye a todo el género humano, pudo ocurrir en cualquier momento en el tiempo. Este cambio puede deberse a varias razones, entre ellas, al despertar de un sentimiento gregario, solidario, como también a que el individuo intuyó que la permanencia de todo beneficio personal estaba sujeto a que el resto de la comunidad tuviera acceso, en algún grado, a ese mismo beneficio. Cualquiera fue se la motivación de este cambio, lo interesante es que tuvo lugar.

El análisis del origen de las reglas de conducta prevalecientes en una sociedad requiere establecer previamente una clasificación de estas reglas. A grosso modo pueden identificarse tres grandes grupos, que se describen a continuación.

Existen las fuerza 'instintivas' determinadas por la estructura biológica del individuo. Esta es una herencia

genética que está sujeta a pocas variaciones. Un segundo grupo lo constituyen las tradiciones adquiridas por el individuo en las diferentes estructuras sociales en que haya debido desenvolverse. Finalmente, existen reglas de conducta deliberadamente adoptadas o modificadas para servir propósitos definidos.

El origen del primer grupo de reglas se ubica principalmente en aquel instinto denominado 'instinto de conservación'. La discusión acerca de la presencia de este instinto en los individuos cae fuera del campo que interesa en este estudio, por lo que no se ahondará en este punto.

El primer grupo de reglas de conducta tiene origen genético, y el tercero nace de un diseño consciente de la mente humana. El segundo grupo, en cambio, se origina de un proceso más simple de lo que aparece a primera vista, y distinto de los dos anteriores. Las prácticas humanas tradicionales son el resultado de un proceso de selección por calidad: el éxito relativo de una práctica viene dado por las ventajas diferenciales que un grupo haya ganado mediante la adopción de una determinada práctica. No debe pensarse que esta adopción se originó en la comprensión cabal por parte del grupo

de las consecuencias de adoptar la práctica en cuestión, al contrario, probablemente la gran mayoría de las reglas de conducta se adoptaron por razones accidentales.

En otras palabras, en un principio el hombre probablemente se distinguió del resto de los animales por su capacidad superior para aprender y luego enseñar qué hacer y qué no hacer en diferentes circunstancias. Reglas de conducta que hicieron al hombre adaptar su acción al medio que lo rodeaba fueron más importantes para él que el conocimiento acerca del comportamiento de otras cosas. Es decir, el hombre aprendió el comportamiento correcto sin entender por qué era lo correcto, y hoy en día suele ser más útil la costumbre que la comprensión. Un repertorio de reglas aprendidas acerca de qué hacer en cada circunstancia le significó al hombre desarrollar una capacidad creciente para adaptarse a condiciones variables, y para cooperar con otros miembros de su grupo. Y así, una tradición de reglas de conducta, que existía aparte de cualquier individuo que las hubiera aprendido, comenzó a gobernar la vida humana.

Antes de identificar las posibles fuentes de cambios en las reglas de conducta, es interesante notar cómo se ha vis-

to alterado el grado de incidencia sobre la conducta de los individuos, de los diferentes grupos de reglas ya descritos. Las organizaciones tribales, que son estructuras sociales simples, resultaron de individuos cuyo accionar estaba primordialmente regido por las reglas de conducta que dictaba su 'instinto'. En la medida que el individuo fue adoptando más reglas de conducta de acuerdo al éxito relativo de éstas y, por ende, fue prestando cada vez relativamente menos atención a sus 'instintos', la estructura social fue haciéndose más compleja, evolucionado hasta el orden social de nuestros días.

La adopción deliberada de reglas de conducta para el logro de un fin determinado probablemente se vió fuertemente limitada por el conocimiento de cada individuo. Si la comprensión de los mecanismos a través de los cuales una regla de conducta provoca determinados resultados fue escasa o nula, difícilmente la mente humana pudo diseñar nuevas reglas apropiadas para la obtención de algún fin. En la eventualidad que, creyendo comprender los procesos, algún o algunos individuos adoptaron reglas erróneas, el fracaso los obligó a desistir de sus propósitos. Sin embargo, también pudo suceder que insistieron en observar la nueva regla, y hayan culpado a algu-

guna otra del fracaso.

No es de extrañar, entonces, que este tercer tipo de reglas de conducta se haya desarrollado más pausadamente que el segundo, alcanzando una importancia cada vez mayor a medida que el conocimiento manejable por cada individuo ha ido en aumento.

1.2. Cambios en ideología

La doctrina acerca de lo que debiera ser ha ido variando a través del tiempo, en el mismo sentido, en la mayoría de las ideologías. Los logros materiales crecientes de las sucesivas generaciones han dado lugar a que las ideologías ven ampliadas cada vez más el rango de necesidades que debiera poder satisfacer todo individuo. Esta evolución es razonable, dado que en cada momento en el tiempo los individuos difícilmente pueden imaginar los avances que tendrán lugar en el futuro. Por la misma razón, una ideología prevaleciente en una sociedad podrá ver concretarse sólo una parte de lo que ella establece; por la naturaleza misma del individuo (sus infini-

tas necesidades) la doctrina acerca de lo que debiera ser posiblemente no se concretará jamás en su totalidad.

Los cambios en las reglas de conducta tendrán diferentes fuentes según el tipo de reglas de que se trate. El primer tipo de reglas, de origen genético, se ha visto poco alterado con el paso de las generaciones. Hoy en día se acepta, sin embargo, que la evolución cultural ha afectado la evolución fisiológica. Sin explicar aquí los mecanismos a través de los cuales este proceso tiene lugar, el caso del lenguaje es uno de los ejemplos más importantes de este fenómeno. La aparición rudimentaria del lenguaje, sin duda convirtió la capacidad física de articular claramente en una gran ventaja. La mayor probabilidad de supervivencia, y por lo tanto de reproducción, de quien tenía esta característica favoreció la selección genética de un aparato de vocalización cada vez más apto.

Las fuentes de cambio del segundo tipo de reglas ya fueron descritas en alguna medida al explicar el surgimiento de éstas. Todo cambio en este conjunto de reglas proviene de un proceso de evolución selectivo. Mientras más complejo sea el conjunto de reglas, los cambios serán relativamente cada

vez más pequeños, y el conjunto como un todo se auto-mantendrá a través de pequeños ajustes frente a cambios en el medio ambiente.

Nuevamente, es importante recalcar que estas alteraciones no provienen de acciones individuales deliberadas. Un cambio en el medio ambiente se traducirá en que alguna regla deje de ser tan útil como antes, y se adoptará una nueva regla en la medida que algún grupo se haya visto beneficiado con ella. Pero, el primer grupo o individuo que adoptó una nueva regla probablemente lo hizo por accidente, o en forma deliberada pero sin comprender cómo esa regla alteraría el resultado conjunto de todo el set de reglas vigentes. Pero, por supuesto, el punto de partida siempre presupone que existe una expectativa de éxito por parte del individuo o grupo que la inicia. La adopción, digamos definitiva, requiere del éxito y no de la comprensión correcta. En este sentido, una tradición o conjunto de reglas de conducta que prevalecen en una sociedad constituye lo que se ha llamado un orden espontáneo.

Este asombroso proceso de adaptación frente a innumerables e impredecibles cambios debe su existencia al hecho

inicial de que ningún individuo puede someter al resto de ellos a la adopción de una regla dada, acción que podría llevar a tre mendos errores. Al contrario, la observación de una regla por parte de una mayoría de individuos sólo tendrá lugar una vez que ésta ha mostrado beneficios al primero que la adoptó. Este mecanismo tiene dos ventajas importantes. La primera de ellas es que toda la información que posee cada individuo por separado es susceptible de ser utilizada en forma provechosa por los restantes individuos, sin que de hecho ellos la posean. Basta con que adopten la regla de conducta adecuada. La segun da ventaja va en el mismo sentido. Este mecanismo permite la incorporación de todos los frutos de la creatividad, ingenio, y accidentes al conjunto de reglas ya existente.

En contraposición a este proceso de cambios leves, hay sociedades que han cambiado en forma drástica el conjunto de reglas de conducta sobre el que se apoyaba su orden social. Este proceso es equivalente al descrito más arriba. Cuando un conjunto de reglas de conducta deja de ser efectivo, el grupo que se rige por él irá empeorando gradualmente su situación. Si no tiene lugar un cambio drástico, el proceso puede resultar en la desaparición de la sociedad. Efectivamente, esto ha ocu-

rrido varias veces en la historia. En otras ocasiones, cuando los individuos se percatan que su comportamiento apunta hacia una autodestrucción, abandonan ese comportamiento en favor de algún otro. La elección del nuevo comportamiento estará condicionada por el éxito relativo de los diferentes conjuntos de reglas que poseen las restantes sociedades.

Estos cambios drásticos ocurren sin que los individuos necesitan comprender el funcionamiento del conjunto de reglas de conducta y, por ende, sus fallas. Como tampoco necesitan comprender por qué el nuevo set que adoptan es más exitoso. Basta con que los individuos reconozcan que su situación ha empeorado frente a la de otras sociedades.

El tercer grupo de reglas de conducta, aquellas adoptadas en forma deliberada, puede sufrir cambios siempre que se cumplan algunas condiciones. La primera y más obvia es que para que la regla sea obedecida por la mayoría de los individuos, ésta deberá legitimarse, ya sea beneficiando al innovador o convenciendo a la mayoría de la efectividad de la regla. Si un conjunto de reglas entrega un resultado exitoso, el innovador tendrá grandes dificultades para inducir a las personas a cambiar de reglas y problemente no lo logre. En cambio, si el

actual conjunto de reglas no entrega buenos resultados, los individuos estarán predispuestos a aceptar innovaciones.

Lo anterior se refiere a la aceptación deliberada de nuevas reglas. En relación al diseño de estas reglas surgen otras limitaciones. La más importante de ellas es que el actual orden social es cada vez más incomprensible para el hombre, a pesar del mayor conocimiento (absoluto, no relativo) que cada individuo es capaz de manejar hoy en día.

El gran cambio que produjo un orden social cada vez menos comprensible para el hombre, y para cuya conservación debió someterse a reglas frecuentemente contrarias a sus instintos, fue la transición desde grupos humanos pequeños, en que todos se conocían, a sociedades cohesionadas, no por fines concretos comunes, sino sólo por la obediencia a las mismas reglas abstractas. Los únicos valores comunes de ésta sociedad abierta son reglas abstractas de conducta que aseguran la prevalencia de un orden igualmente abstracto, que meramente le asegura al individuo mejores perspectivas para lograr sus fines individuales.

La probabilidad de que un individuo sea capaz de comprender el funcionamiento de este orden espontáneo complejo

está vetada a la mayoría. Un paso más adelante, el diseño de nuevas reglas coherentes con el conjunto vigente y que lo mejoren, o el diseñar conjuntos por completo diferentes, está al alcance de, incluso, menos personas.

2. Ideología y Teoría Económica

2.1. Un Puente

En sus orígenes, la actual teoría económica formaba parte de un campo del saber que, a falta de otro nombre, podríamos llamar "ciencia social y humana". Hace dos siglos y medio, los temas hoy en día considerados por las diversas disciplinas sociales tales como la sociología, la ciencia política, la economía, la antropología o el derecho, constituían una sola área de análisis. El desarrollo del tiempo trajo consigo un marcado proceso de especialización en que la economía se fue centrando más y más en el tema del intercambio, cuyo objetivo directo es el incremento de la riqueza.

Pero, los caminos del saber suelen ser curiosos e impredecibles. La teoría subjetiva del valor, cuyo origen descansa en alguna parte del siglo diecinueve y que permitió la síntesis marshalliana de oferta y demanda, se fue transformando en una teoría de utilidad, que corresponde a la caricaturización analítica del hombre en la economía. Los valores que la caracterizan recibieron el nombre genérico de preferencias y se suelen considerar como punto de partida del análisis; es decir, un dato cuya variabilidad no se intenta explicar.

Con respecto a ellas, en los últimos treinta años, se pueden distinguir dos escuelas. La primera, la económica propiamente tal, considera, en mayor o menor grado, que las preferencias, o son inmutables o sólo cambian en forma suficientemente lenta como para no desvirtuar un análisis del comportamiento individual basado exclusivamente en precios y riqueza. La segunda, partiendo de realidades tales como la publicidad, la capacidad de determinados vendedores para obtener rentas -convencer a clientes-, comenzó a examinar las preferencias con el instrumental de otras disciplinas, especialmente la psicología y la estadística, dando origen así al tema que hoy en día se conoce bajo los nombres de marketing y comportamiento del consumidor.

Por el lado de la teoría económica propiamente tal, en los últimos quince años ha habido dos desarrollos, ambos conducentes a una mayor precisión de lo que debe entenderse por preferencia.

El primero, asociada al nombre de Lancaster*, plantea que los elementos pertinentes de la función de utilidad no son los bienes con sus dimensiones físico-químicas, sino que determinadas características que están presentes en ellos. Así, dos bienes con idénticas dimensiones "ingenieriles" podrían contar con

*/ Lancaster, K. "A New Approach to Consumer Theory". J.P.E. Vol.74.

paquetes de características diversos. Lo que demandan las personas no son los bienes sino que estas características.

Becker^{1/}, por otra parte, ha propuesto una función de utilidad en que los elementos que busca satisfacer el individuo solo pueden ser producidos directamente por él mismo. A su vez, la función de producción que la caracteriza considera dos insumos básicos, las cosas y servicios adquiridos a través del intercambio y el tiempo que el individuo le dedica a ella.

Esta hipótesis, originalmente concebida para examinar temas relacionados con la participación en la fuerza de trabajo, fue posteriormente completada, en la perspectiva que aquí nos interesa, por Stigler y Becker^{2/}. Ellos incorporan la noción de capital humano, es decir, la extensión del concepto fisheriano de capital al campo de las destrezas, habilidades y conocimientos de las personas, a la versión original. Así, las preferencias pueden ser identificadas con un stock de capital humano en que éste, como cualquier stock, es el resultado de un proceso histórico de acumulación. De tal modo que las preferencias, en última instancia los valores o la ideología, son, en cualquier momento

1/ Becker, G. Theory of Allocation of Time. AER. 1955.

2/ Stigler, G., Becker, G. De Gustibus non est disputandum.
A.E.R. 1977.

to en el tiempo, el resultado de un proceso de este tipo.

La acumulación de capital, vista en su perspectiva histórica, se caracteriza por ser un proceso continuo en el cual se van agregando nuevos elementos al stock y van desapareciendo otros por depreciación u obsolescencia. Sabemos también que la decisión de incrementar el stock de algún modo relaciona beneficios esperados con costos, pero que la productividad efectiva ex-post, es decir la renta del capital, queda determinada por las condiciones objetivas futuras. Así, aún cuando la decisión inicial de acumular haya sido hecha tomando en consideración un objetivo, también es cierto que los beneficios efectivos sólo se conocen ex-post y son en definitiva independientes del objetivo inicial.

Por otra parte, debemos considerar que el costo directo en insumos más importante para generar esta acumulación en materia de conocimientos, habilidades y destrezas es, probablemente, el valor del tiempo del individuo. En muchos casos la acumulación procede bajo características técnicas de complementariedad, con lo cual el costo marginal pertinente a la acumulación puede resultar bastante bajo. Es el caso, por ejemplo, de la destreza y del conocimiento que se acumula a través del mismo trabajo o experiencia. Es decir, parte de la acumulación de este capital

se realiza sin plantearse un objetivo preciso.

El capital humano tiene una depreciación natural con la desaparición del individuo pero, a su vez, con el proceso de transmisión de conocimientos de los padres y de la sociedad a los nuevos individuos, tiene su continuidad natural, permitiéndose así una lenta transformación del stock a través de las generaciones.

Las nociones referentes al concepto y al origen de la ideología que fueron presentadas en la sección primera, son el resultado de una síntesis desarrollada a partir de conocimientos provenientes de diversas disciplinas, tales como la antropología, la etología, la economía, el derecho; en este sentido constituyen una vuelta al campo de interés de la ciencia social y humana hace un cuarto de milenio.

Por otro lado, las ideas recién presentadas, en que las preferencias son visualizadas como un stock de capital humano, corresponden íntegramente al cauce central de la economía, recurriendo a sus instrumentos conceptuales más típicos: función de utilidad, costo, capital.

Lo único que se ha logrado hasta aquí es "mirar" una explicación sobre el origen y el desarrollo de la ideología y afirmar que es pura en el sentido metológico económico, con el ya

tradicional instrumental analítico de la función de utilidad y el concepto de capital.

Sin perjuicio que el poder explicativo de ambas versiones pueda ser bastante diferente, debe decirse que el hecho de haber podido tender este puente entre la explicación sintética de origen amplio en ciencias sociales y la racionalización del asunto en términos del método económico, por una parte refuerza la noción de la interdependencia entre valores y riqueza y, por la otra, justifica también la inclusión del tema ideología en un estudio económico de las decisiones públicas.

Al respecto, es interesante notar que en la discusión del tema burocracia también se pudo detectar una relación entre el nivel de riqueza de la sociedad y los valores de las personas.

La incorporación de los valores a la función de producción social, tal vez también ayude a entender aspecto del desarrollo de varias economías del tipo de las soviética que, con su uso intensivo, de la forma de producir burocrática, renuncian así a una porción de riqueza. Pero la férrea insistencia en lo que podríamos denominar valores burgueses tradicionales, bien puede haber compensado parcialmente esta debilidad.

2.2. Ideología e Información

Otros, veáse por ejemplo Downs, han explorado la noción de la ideología como un instrumento en la generación de información.

El supuesto básico de su análisis es que los partidos políticos tienen como finalidad llegar al poder, es decir, formar el gobierno, y no promover una sociedad ideal o mejor. Desde este punto de vista, y como se trata de demostrar más adelante, la hipótesis consiste en plantear que la incertidumbre permite a los partidos políticos el desarrollo de ideologías como armas en su esfuerzo o lucha por alcanzar el poder.

En un mundo de certidumbre, los partidos políticos se ven en la necesidad de diferenciar su "producto" de todos los sustitutos cercanos y a la vez probar que este producto reúne todas las virtudes que cualquiera de sus sustitutos posee. Dado que ningún partido puede ganar oponiéndose a la mayoría del electorado, todos los partidos promueven aquellas políticas aceptadas y deseadas por la mayoría. Pero los ciudadanos no votarán si todas las alternativas son idénticas; luego debe haber diferencias entre las plataformas para incentivar la votación de los ciudadanos.

Pero en un mundo de certidumbre, los votantes pueden

juzgar expertamente todo detalle en cada posición que toma un partido, y relacionarlo directamente con sus propias ideas de la "buena sociedad"; por lo tanto, estarán interesados en temas o puntos específicos y no en filosofías*. De manera que los partidos no adoptarán ideologías sino sólo diferentes posiciones frente a problemas prácticos que surjan. Lo anterior implica que las alternativas requeridas para incentivar a los ciudadanos a votar serán sólo a nivel de políticas, porque las plataformas de los partidos no contendrán elementos ideológico alguno.

La existencia de incertidumbre altera la situación recién descrita, anulando la perfecta capacidad de los votantes para relacionar cada decisión de un partido a su propia ideología. Los votantes no conocen en detalle las decisiones del gobierno, y hacerlos tendría un costo significativo. Más aún, si lo supieran, no siempre podrían predecir a dónde conducen las decisiones y con ello relacionarlas a su propia ideología. Bajo estas condiciones, muchos votantes consideran útiles las ideologías de los partidos porque eliminan la necesidad de relacionar cada tema a su propia ideología. Las ideologías lo ayudan a visualizar las diferencias entre partidos y, por lo tanto, repre

* Esta situación de certidumbre es más susceptible de manifestarse en un gobierno local que en uno vecinal.

sentan una "muestra" de las diferentes posiciones. Esto le ahorra al votante el costo de informarse sobre una amplia gama de temas.

En un mundo de incertidumbre las ideologías son igualmente útiles a los partidos políticos, ya que éstos notan que algunos ciudadanos votan en base a ideologías y no a políticas, de manera que adoptan aquella ideología que atraerá el mayor número de votos.

De la misma forma, el énfasis que suele ponerse en las cuestiones ideológicas en la selección de empleados públicos, agentes y dependientes, también puede interpretarse en la perspectiva de la información. Una ideología común puede aumentar el grado de coordinación entre diferentes individuos y agencias en la administración pública. Si, como se discutió más arriba, los valores inciden en el comportamiento individual, entonces no es difícil llegar a pensar que valores similares permiten que, frente a cualquier problema, diferentes personas así seleccionadas reaccionen en forma parecida asumiendo, por supuesto, que el resto de los elementos que intervienen en el comportamiento son también parecidos. Con ello podría lograrse una mayor coordinación de las acciones de las diversas agencias y un menor

número de conflictos. En el evento que los valores postulados sean los correctos, ello en la perspectiva evolucionista de la sección uno, se tendría entonces una mayor riqueza.

2.3. Ideología y Diseño Constitucional

La teoría referente al origen de la ideología tal como fué expuesta subraya con mucha claridad la noción de la diferencia entre el orden espontáneo y el orden construido o dirigido⁽¹⁾. Indica que el objetivo de las reglas que constituyen el orden social es el de permitir una utilización de recursos tal que su productividad sea máxima. Esto requiere, como fué discutido extensamente en el ensayo sobre la burocracia, que exista apropiación de las consecuencias generadas por decisiones individuales. Y, precisamente, una de las reglas básicas del orden social espontáneo es la de facilitar este resultado. Pero, en un mundo cambiante, en que el costo de generar y distribuir información entre individuos y en un instante es prácticamente prohibitivo, estas reglas deben estar constituidas por principios generales permanentes. Con lo cual, las reglas no debieran corresponder a objetivos específicos y determini

(1) Sección 1 de este capítulo.

nados, puesto que su valor, su capacidad para guiar a los indi
viduos en la dirección de la riqueza social, sería efímera, pu
diendo constituirse con mucha facilidad en una disposición nega
tiva.

Este aspecto resulta de extremo interés en el di-
seño constitucional. Entendemos por esto el conjunto de trabas
y restricciones, en síntesis el precio, en que debe incurrir el
sistema de representantes y la burocracia para poder reglamen-
tar materias específicas. Si este precio no es lo suficiente
elevado la sociedad en cuestión tenderá a verse inundada por re
glas de dudoso valor.

A modo de ilustración, recordemos los poderes omni-
modos con que contó el Banco Central durante mucho tiempo. Al-
gunos funcionarios podían tomar decisiones que en forma sensi-
ble afectaban el nivel de riqueza social. Los cambios en la
política comercial inciden sobre los precios relativos y con
ello sobre la distribución de la riqueza. Pero, tal vez más
importante haya sido el efecto sobre el nivel global de la com
petencia, especialmente si consideramos que las decisiones refe-
rentes al movimiento de capitales formaban parte de las atribu-
ciones de esta agencia. Además, las trabas al movimiento de ca

pitales tuvieron por efecto un cambio importante en las relaciones entre el ciudadano y el gobierno, incrementando el poder del segundo frente al primero.

Para una decisión tan importante y con consecuencias tan amplias, el precio en que debía incurrir la agencia para llegar a tomar la decisión era, a todas luces, demasiado bajo.

2.4. Ideología y Bienes Públicos

Uno de los corolarios de la visión sintética del concepto y desarrollo de la ideología presentado en la sección 1 es, "el actual orden social es cada vez más incomprensible para el hombre, a pesar del mayor conocimiento (absoluto, no relativo) que cada individuo es capaz de manejar hoy en día". Si la probabilidad de que un individuo cualquiera sea capaz de comprender el funcionamiento de este orden espontáneo complejo es tan pequeña, ¿quién puede, entonces, diseñar nuevas reglas coherentes con el conjunto vigente, y que lo mejoren?. ¿Quién es capaz de promover los bienes públicos?. Tal como se ha visto en los capítulos de representantes y burócratas, es realmen

te tarea difícil para una sociedad el encontrar a estas perso
nas.

Para enfrentar esta realidad, una primera aproximación al problema consiste en crear los mecanismos e instancias que logren evitar o disminuir la adopción de reglas que impliquen cambios negativos en la riqueza. Dos son los caminos que aquí se insinúan, por un lado está el desarrollo de me
canismos e instancias para detener los proyectos inconvenientes. El segundo es información y educación adecuada de todos las personas pertinentes respecto de la dificultad del asunto.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

REPRESENTANTES

- Breton, A.: The Economic Theory of Representative Government. Chicago, Aldine, 1974.
- Black, D.: The Theory of Committees and Elections. Cambridge. Cambridge University Press, 1958.
- Buchanan, J.: The Demanda and Supply of Public Goods.
- Buchanan, J.; Tullock, G.: The Calculus of Consent. Ann Arbor. University of Michigan Press, 1962.
- Borcherding, T. ed.: Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. Duke University Press, 1977.
- Downs, A.: An Economic Theory of Democracy. New York, Harper, 1957.
- Institute of Economic Affairs, ed.: The Economics of Politics. Londres, Institute of Economic Affairs, 1978.
- Martin, A.; Lewis, A.: "Patterns of Public Revenue and Expenditure". The Manchester School of Economic and Social Studies. Sept. 1956.
- Mueller, D.: Public Choice. Cambridge University Press, 1978.
- Musgrave, R.: Fiscal Systems. Yale University Press, 1973.
- Olson, M.: The Logic of Collective Action. Harvard University Press, 1965.
- Oshima, H.: "Share of Government in Gross National Product for Various Countries". American Economic Review, Junio 1957.
- Thorn, R.: "The Evolution of Public Finances During Economic Development". The Manchester School of Economic and Social Studies, Enero 1967.

Tullock, G.: The Vote Motive. The Institute of Economic Affairs,
1976.

Tullock, G.: Towards a Mathematics of Politics. Ann Arbor.
University of Michigan Press, 1972.

BUROCRACIA

- Alchian, A., "The Basis of Some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm" en Manne, H. The Economics of Legal Relationships. West Publishing Company, (1975).
- _____, Corporate Management and Property Rights in Economic Policy and the Regulation of Corporate Securities, H. Manne, ed. American Enterprise Institute, (1969).
- _____, Demsetz, H. "Production, Information Costs, and Economic Organization" en Manne, H. The Economics of Legal Relationships. West Publishing Company, (1975).
- Becker, G., "The Theory of Allocation of Time", JPL (1965).
- Borcherding, T., Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. Duke University Press, Durham, North California, (1977).
- Breton, A. The Economic Theory of Representative Government. Chicago, (1978).
- Buchanan, J.; "The Supply of Public Goods". The Economics of Politics. The Institute of Economic Affairs, (1978).
- Buchanan, J. y Tullock, G. The Calculus of Consent, (1962).
- Coase, R.H., The Market for Goods and the Market for Ideas, AER Papers and Proceedings, (1974).
- _____, Payola in Radio and Television Broadcasting, J. of Law and Econ., octubre (1979).
- Crozier, M., The Bureaucratic Phenomenon, (1964).

- Cheung, S., The Structure of a Contract and the Theory of a Non Exclusive Resource. J.L.E., abril, (1970).
- Mc Kean, R. Property Rights within Government and Devices to Increase Governmental Efficiency, Southern Economic Journal, octubre (1972).
- Migué, J.L. y Bélanger, G., "Toward a General Theory of Managerial Discretion". Public Choice 17, primavera, (1974).
- Niskanen, W., Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton, (1971).
- _____, "Competition Among Government Bureaus". The Economics of Politics. The Institute of Economics Affairs, (1978).
- Pauly M. Y Redish, M., The Not-for-Profit Hospital as a Physician's Cooperative, AER, marzo (1973).
- Peacock, A. "The Economics of Bureaucracy: An Inside View". The Economics of Politics. The Institute of Economics Affairs, (1978).
- Stigler, G., What can Regulators Regulate: The Case of Electricity. J. Law & Econ., octubre (1962).
- _____, The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Econ. and Management, (1971).
- Tullock, G. y Perlman, M. The Vote Motive. The Institute of Economics Affairs (1978).
- Von Mises, L. Bureaucracy. New Haven, Conn. Yale University Press, (1944).

IDEOLOGIA

- Becker, G. "Theory of Allocation of Time". American Economic Review, (1955).
- Coase, R.H. "The Market for Goods and the Market for Ideas". American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 64 (Mayo 1974) 384-391.
- Crain and Deaton. "A Note on Political Participation as Consumption Behavior". Public Choice, Vol. 32 (Winter 1977) 131-136.
- Dalton, T. "Citizen Ignorance and Political Activity". Public Choice, Vol. 32 (Winter 1977) 85-100.
- Downs, A. An Economic Theory of Democracy (New York: Harper and Row, 1957).
- Frey, B.S. "Why Do High Income People Participate More in Politics?". Public Choice, Vol. 11 (Fall 1971).
- Lankaster, K. "A New Approach to Consumer Theory". Journal of Political Economy, Vol. 74. (February-December 1966).
- Niemelä, R.G. "Costs of Voting and Nonvoting". Public Choice, Vol. 27 (Fall 1976) 115-120.
- Sartori, G. Parties and Party Systems (Cambridge University Press, 1976).
- Schnabel, M. "Defining a Product". The Journal of Business, Vol. 49 (October 1976).
- Settle and Abrams. "The Determinants of Voter Participation: A More General Model". Public Choice, Vol. 27 (Fall 1976).

Stigler, G., Becker, G. "De Gustibus Non Est Disputandum".
American Economic Review, (1977).

Von Hayek, F. Law, Legislation, and Liberty, Vol. III Epilogue.

Von Mises, L. Human Action (New Haven: Yale University Press,
1949).

Von Weizsacker, C.C. "Notes in Ednogenous Change of Tastes".
Journal of Economic Theory, Vol. 3. (December 1971).