

Emilio Albi

PÚBLICO
Y PRIVADO

UN ACUERDO NECESARIO

EDITORIAL ARIEL, S. A.

BARCELONA

Emilio Albi

intentado realizar una crítica del sector público en España. Esto sería motivo de otro libro. En éste, solamente se pretenden examinar las opciones que tenemos los ciudadanos de un país desarrollado para mejorar nuestro bienestar a través de la actividad pública y la privada.

Las páginas siguientes no nos señalan el único camino acertado, ni nos dan soluciones definitivas. El conocimiento que poseemos es muy imperfecto para ello. Además, en cualquier discusión sobre una materia es inevitable que se recurra a algunas opiniones personales. No obstante, con los argumentos económicos, y los de otras ciencias sociales, se puede mejorar el método democrático de adopción de decisiones públicas, en una sociedad que fomente, o al menos acepte, el intercambio de ideas. Nadie conoce el futuro de la historia, pero con razón crítica, juicios responsables y control democrático se avanza de modo más seguro hacia el mismo. Como una pequeña aportación a ese objetivo hay que entender lo que sigue. Con comunicación y persuasión racional, la democracia produce las normas y políticas que rompen los códigos cerrados y legitiman una actuación pública creativa.

CAPÍTULO 1

ESTADO, POLÍTICA Y ECONOMÍA

1. Estado: poder y consenso

El Estado es, inicialmente, la organización del poder. Esto se ve muy claro al contemplar la historia política y los casos extremos de gobiernos despóticos o dictatoriales. También es cierto que la *polis* griega, origen de muchas de nuestras interpretaciones políticas actuales, y tantas otras situaciones históricas, ofrecen ejemplos más templados de organización del poder político. La interpretación absolutista del contrato social en Hobbes es nítida a este respecto: la autoridad nos es necesaria para no vivir una vida «solitaria, pobre, desagradable, embrutecida y corta»; ¡para vivir bien hay que obedecer! Con el sistema moderno de equilibrio político, el poder se ejerce respaldado por la fuerza legal, puede ser juzgado y está sometido al escrutinio público, pero mantiene, como elemento fundamental, su capacidad de coacción, aunque ésta sea legítima. Este poder de obligar se ejerce, además, sin que necesariamente haya habido una previa aceptación del mismo.

Una visión bastante diferente del Estado es aquella que lo considera como la organización de una sociedad de personas libres e iguales según la ley, quienes delegan, voluntariamente, diversas materias en la actuación estatal. Los ciudadanos aceptan cooperar entre sí de acuerdo con un contrato social justo,

cediendo al Estado la gestión de ciertos asuntos de esa sociedad. Esta interpretación nos plantea de inmediato dos comentarios.

El pacto implícito del que surgen la sociedad y el Estado es acordado por personas libres e iguales, pero su libertad e igualdad son limitadas. El derecho personal a la libertad está restringido, como es natural, por el respeto al derecho de los demás a la suya, y, al mismo tiempo, nace limitado con la persona quien, desde su origen, es obligatoriamente miembro de una sociedad política y queda bajo la jurisdicción de un Estado. Es cierto que resulta posible emigrar y que se puede plantear oposición al Estado, pero, en general, todos somos miembros de una sociedad y estamos sujetos a un Estado. La aceptación del contrato social puede ser libre, admitiéndose voluntariamente la actuación estatal, pero es también obligatoria en buena parte de los casos.

En cuanto a la igualdad de las personas en la sociedad es evidente que hay que entenderla como igualdad ante y según la ley. Los individuos son desiguales en cuanto a sus capacidades y preferencias. Unos son más listos o más arriesgados que otros, al igual que más altos o más flacos. Asimismo, queremos cosas diferentes, ya que nuestras preferencias son distintas. Unos desean más orden público y otros mayor ayuda al Tercer Mundo. Todo esto implica que agrupar las diversas voluntades individuales en la aceptación de la cooperación social sea tarea complicada y, en ocasiones, imposible.

El segundo comentario a esta visión cooperativa del Estado está bastante relacionado con lo último que se ha expresado. El Estado es el conjunto de instituciones que organizan determinadas materias de la sociedad, aunque no todas. Las personas cooperamos en muchas ocasiones al margen del Estado, en la denominada sociedad civil. Se puede ser miembro de un club deportivo o integrarse en una organización no gubernamental (ONG). La familia, la empresa o ser fiel de una iglesia son otras formas de lograr en común objetivos individuales. Por tanto, es imprescindible convenir qué asuntos sociales ha de organizar el Estado y cuáles no. Esto, con capacidades y preferencias dife-

rentes entre las personas, nos lleva a la pregunta de qué funciones y qué papel debe cumplir un Estado. Esta cuestión, en su vertiente económica, es el motivo principal de este libro y tiempo habrá, en los capítulos siguientes, de reflexionar sobre la misma. Por ello, he preferido separar los dos comentarios hechos, y concentrarme ahora en el primero, y en la tensión existente entre la visión del Estado como organización del poder y como organización de la cooperación social.

CONSENSO

Pensemos en el problema de lograr la aceptación de la cooperación social entre personas que son desiguales en sus capacidades y preferencias. Alcanzar ese consentimiento es lo que se denomina consenso social. Ahora bien, el consenso exige y es, en definitiva, un medio de agregar, o unir, los muy diversos intereses y gustos individuales. Si se contara con ese medio, la visión del Estado como poder de coacción y de la autoridad necesaria para ejercerlo sería irrelevante. Al igual que el hecho de pertenecer obligatoriamente al «club» del Estado. Las decisiones públicas se aceptarían voluntariamente, ya que se adoptarían por unanimidad.

Sabemos, sin embargo, que esa unanimidad no va a existir, en principio, para la mayor parte de las decisiones públicas, porque las personas son desiguales. No tenemos preferencias ni capacidades idénticas ni, por tanto, los mismos intereses. Conocemos, también, que los medios ordinarios de consenso —de conjugar intereses y tomar decisiones colectivas— como la votación mayoritaria, por ejemplo, plantean dificultades y paradojas peculiares, y que la información necesaria para adoptar decisiones no se distribuye igualitariamente. Esto último no es un asunto menor; ya que si la información difiere, aun con coincidencia de intereses, habría que intercambiarla para alcanzar el consenso: sólo así se sabría que la decisión que se adopta es la adecuada para el interés común. La dificultad radica en que ad-

quirir e intercambiar información es costoso y puede resultar preferible que las decisiones se centralicen en la autoridad que ejerce el poder. El consenso, de nuevo, es difícil de conseguir y, en consecuencia, prima el poder.

Resulta claro de lo dicho que para la cooperación social voluntaria es fundamental la existencia de objetivos sociales igualmente valorados y conocidos, de forma que se dé una identidad de intereses entre las personas. Si los objetivos no se valoran igual o si la información es dispar, los costes de negociación o de intercambio de información mueven a que las personas acepten la autoridad y el poder como la solución adecuada; sobre todo si este poder se ejerce de forma responsable y está sujeto a controles. Salvo en el caso de identidad de intereses e información, sólo en las materias donde la diversidad de objetivos pueda ser negociada y la información intercambiada a costes prudentes se podrá obtener consenso.

La cuestión, por tanto, se perfila con una dualidad. Las personas consentiremos al pacto social con referencia a las materias que, en un período histórico, son valoradas y conocidas más o menos igualmente por todos y que, al desearse, pero no poderse alcanzar, individualmente, forman unos objetivos colectivos comunes. Son materias que, para entendernos, podemos calificar de «constitucionales». Con ello no pretendo decir que todas las materias incluidas en una Constitución se acepten por consenso. En una sociedad democrática concreta se suele admitir de manera bastante general la Constitución, aunque se encarga al Tribunal Constitucional o al Supremo dirimir las disputas que puedan surgir. Los ciudadanos son el poder constituyente y soberano que acepta constituciones o las reforma, pero siempre existirán minorías disconformes. En general, predomina la autoridad y el uso legítimo del poder de coacción del Estado. Estamos sometidos obligatoriamente a un Estado, por mucho que tengamos algunos medios de resistencia, ya que el consenso total es imposible en esas otras materias. La razón económica de la legitimidad del Estado, por su parte, será la organización de una acción colectiva generalmente útil, basada en

una discusión abierta y democrática que genere la integración social de intereses divergentes.

¿En qué materias se obtendría consenso en una sociedad actual? El punto de partida es que los ciudadanos tenemos preferencias —ideologías, por ejemplo— diferentes. La sociedad es plural y esto es el resultado positivo del libre ejercicio de la razón, y de los sentimientos individuales, en un contexto político democrático. Esa pluralidad, sin embargo, plantea dificultades a los acuerdos estables, dada la divergencia de intereses. Necesitamos atender a las materias en las que los conjuntos de preferencias individuales interseccionan: es decir, donde las preferencias son comunes o su negociación, con información análoga, es factible.

Para que exista esa intersección de preferencias es requisito imprescindible la reunión de una serie de condiciones morales y, más concretamente, políticas. La primera es que el individuo quiera vivir en sociedad; que sea una «persona social». Que crea que no «es» sin la sociedad. Buscamos individualmente nuestro bien, o el de nuestra familia y amigos, pero también lo buscamos, incluyendo el bien de los demás, a través de la acción social. Somos para y en cuanto a nosotros, pero, a la vez, para y en cuanto a los demás. Esta condición implica dos subcondiciones, a mi entender. La primera es que obtengamos ventaja neta de la vida social. La segunda, que la cooperación social satisfaga una expectativa natural de reciprocidad: para mantener nuestro consentimiento esperaremos que todos nos beneficiemos razonablemente y que todos aportemos adecuadamente al Estado. Esto último requiere contar con criterios de justicia generalmente aceptados para repartir los costes y los beneficios de la cooperación.

Una segunda condición se refiere a la aceptación de una estructura democrática abierta como esquema político básico de vida social. Esto niega la posibilidad de posturas exclusivistas o dictatoriales, y reclama el empleo de instituciones y reglas de elección social plurales que respeten y den el mismo valor a las preferencias de cada individuo o grupo. Este requisito contiene

un valor, más moral que político, que es el de la tolerancia. La democracia se basa en la tolerancia, interpretada como entendimiento recíproco de intereses distintos a los propios, al igual que en la posibilidad de negociaciones globalmente satisfactorias para las partes afectadas. Estas circunstancias resultan esenciales tanto para el consenso social en las materias que hemos denominado constitucionales como para la acción colectiva en general, y suponen la existencia de partidos políticos y del derecho de asociación, al igual que la libre circulación de las ideas. Una sociedad democrática, abierta a la discusión racional de alternativas, ofrece legitimidad a la actuación estatal y posibilita la integración social.

MATERIAS DE CONSENSO

Centrémonos ya en la determinación de las materias de consenso total o «constitucionales»; es decir, aquellas donde las preferencias individuales son comunes o próximas, y para las que existe información análoga, por lo que la negociación es posible.

A este respecto, hay que comenzar diciendo que el ciudadano de un Estado moderno se concibe a sí mismo, en primer lugar, como una persona libre. Libre para organizar, individual y colectivamente, sus asuntos y alcanzar sus fines y preferencias. No requiere que una familia, un Estado o una Iglesia le dicten cuál es su bien. El largo camino recorrido, desde la revolución religiosa del siglo XVI, ha conducido a la libertad de conciencia, de pensamiento y de expresión. Poco a poco, la sociedad se hace más plural y el individuo más tolerante. Con los grandes pensadores del dieciocho y de la primera mitad del diecinueve se establece la independencia moral del individuo; se rechazan los absolutismos estatales o eclesiales y las libertades básicas de la persona se amplían. Ya en el siglo XX se van alcanzando la libertad de movimiento, con el gran cambio de la vida rural a la ciudadana, la mayor liberación de la mujer, y una tutela familiar menor para los jóvenes. La historia occidental de

los últimos cinco siglos es una amplia lucha por la emancipación: por lograr la capacidad de decidir por uno mismo, liberado de servidumbre y dependencias.

Podemos considerar, por tanto, que el primer punto de consenso de una sociedad democrática actual es el logro del mayor grado de libertad, compatible con la libertad de los demás. Es claro que, moral y políticamente, es el primer valor conjunto de las preferencias individuales. El bien personal y común se asienta en poder elegir, para así poder satisfacerlo; o sea en la libertad, que es componente básico de la dignidad de la persona.

Un segundo terreno de consenso, en una sociedad contemporánea, es el de la igualdad ante la ley. Esta igualdad debe evitar las discriminaciones por razón de nacimiento, raciales o sexuales, religiosas o ideológicas, o por cualquier otra circunstancia personal y social, y reclama la protección de los ciudadanos por las leyes. Todos deseamos esta protección igualmente, y nuestra dignidad personal rechaza determinadas discriminaciones. Esto no significa, como es natural, que no existan personas racistas o sexistas, u otras que no respeten las libertades básicas. Sin embargo, el conjunto de las preferencias individuales de los ciudadanos de un Estado democrático actual coincide, básicamente, en estos criterios de libertad e igualdad ante la ley, caracterizándolos como materias de consenso.

Para abordar el tercer elemento de consenso de una sociedad democrática hemos de recordar lo ya mencionado con referencia a la «persona social», cuya existencia requiere que todos obtengamos ventajas netas de la sociedad y que nuestra participación en esos beneficios sea justa. En lenguaje económico, la sociedad añade valor a nuestras vidas y ese valor se ha de repartir con justicia. Deseamos aportar y recibir de la sociedad en condiciones de reciprocidad con el resto de los ciudadanos; queremos que los costes y beneficios de la actuación estatal, concretamente, se repartan con equidad. Existe, por tanto, consenso en que la justicia distributiva, como la libertad o la igualdad ante la ley, es un objetivo común de la cooperación social.

El problema radica en darle un contenido preciso a ese consenso. Las ideas de libertad, compatible con la de los demás, y de igualdad ante la ley también originan determinadas dificultades, pero todos coincidimos bastante en lo que representan. En cambio, las ideas sobre justicia distributiva difieren claramente entre las personas. Todos queremos la justicia, pero no todos participamos de los mismos criterios de justicia. Para unos, cada cual habrá de soportar los costes sociales según sea su beneficio de la actividad pública; se establecería un *quid pro quo* entre el ciudadano y el Estado, al que podría añadirse un criterio redistributivo si el bienestar de los demás influyese en el propio, pero sólo en estos términos limitados de altruismo o filantropía. Para otros, la justicia distributiva significará, necesariamente, redistribución y solidaridad social.

Para ilustrar esta diversidad tomemos, como ejemplo reciente, las posiciones de dos filósofos actuales, profesores en la misma universidad de Harvard y autores de libros influyentes sobre filosofía política, cuyas ideas acerca de la justicia distributiva difieren considerablemente. Me refiero a Robert Nozick y a John Rawls.

Nozick (1974), en su *Anarchy, State and Utopia* mantiene una postura filosófica «libertaria» conducente a un Estado mínimo. El Estado es legítimo sólo cuando se limita a la protección de los individuos frente a la fuerza, el robo y el fraude, y hace cumplir los contratos. Cualquier otra función del Estado violará inevitablemente los derechos de los individuos, que incluyen el derecho a la propiedad como un derecho natural —es decir, anterior a la propia existencia del Estado—, análogo a los derechos a la vida y la libertad. Para Nozick, una distribución será justa si sucede a otra distribución, también justa, por medios legítimos, estando caracterizada la distribución inicial por una dotación de recursos justamente adquirida (sin el uso de la fuerza, el robo o el fraude). Por tanto, ningún individuo puede moralmente forzar a otro a renunciar a sus bienes si se han adquirido sin romper la legalidad. El Estado no está legitimado para redistribuir renta y riqueza justamente adquirida, ya que toda forma de interven-

ción pública emana de un acuerdo social que se establece precisamente para salvaguardar los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad. Si un deportista, por ejemplo, gana una fortuna gracias a sus condiciones físicas, que el público y las empresas de televisión, o las que le patrocinen, pagan libremente, sería un «robo» que el Estado redistribuyera parte de esa renta por medio de la imposición y el gasto público. En consecuencia, el coste de la actuación del Estado mínimo debe distribuirse entre los individuos según los beneficios que obtienen de esa actuación, sin que sea legítima ninguna actividad redistribuidora pública, salvo la dirigida a redistribuir la propiedad adquirida ilegítimamente; la redistribución se producirá, en su caso, si los individuos eligen dar a los demás de acuerdo con cualquier criterio personal.

La filosofía de la justicia de Rawls (1971 y 1993) parte de la idea del contrato social y se desarrolla en un marco influido por Kant. El concepto de justicia de Rawls se basa en la imparcialidad («*justice as fairness*»), sin que deban tenerse en cuenta, para pensar sobre esta materia, las situaciones personales concretas dentro de la sociedad. El razonamiento moral y las decisiones colectivas sobre qué es la justicia distributiva han de ser imparciales, no debiendo estar sesgadas por intereses particulares.

Para poder adoptar acuerdos sociales sobre la justicia, Rawls plantea una hipotética situación original donde los individuos decidirían un contrato social imparcialmente, ignorantes de sus propias posiciones sociales relativas, intereses o deseos, así como de cualquier otra información moralmente irrelevante (decisiones tomadas tras un «*velo de ignorancia*», con sus propias palabras). Según Rawls, dos principios de justicia,¹ adoptados bajo esta condición de imparcialidad, suscitarían unanimidad:

- a) Cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos.

1. J. Rawls (1993), edición en castellano según la traducción de Antoni Doménech, p. 328.

b) Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones. En primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades; y en segundo lugar, las desigualdades deben ser a mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad.

El enfoque de John Rawls es liberal, aunque plantea un fuerte elemento de solidaridad. De aquí que últimamente se acerquen intelectuales socialistas a estas ideas. Para esta filosofía, la justicia distributiva aboga necesariamente por la redistribución y, a la vez, Rawls sostiene que una política redistribuidora será necesaria y justa mientras no empeore la posición del individuo más desfavorecido de la sociedad.

Tenemos, por tanto, dos posturas totalmente diferentes en cuanto al contenido de los criterios de justicia distributiva que han de incluirse en la constitución de un Estado. Para el Estado mínimo de Nozick, si no se puede demostrar que la distribución inicial de recursos de un individuo (herencia de bienes y derechos) es injusta, o que tiene un origen anterior ilegítimo, y si las distribuciones posteriores se derivan justamente, a causa, por ejemplo, de la capacidad personal o de la suerte, no hay lugar para un papel redistribuidor del Estado, sean cuales sean las desigualdades existentes.

La postura de Rawls es, en cambio, bastante igualitaria. Admite la desigualdad sólo si mejora la posición de los peor situados en la sociedad. Como para redistribuir hay que producir, y crecer, es preferible que previamente a la redistribución se tenga más riqueza que repartir, para lo cual son necesarios estímulos económicos que conducen a la desigualdad.² Pero a una

2. Es de señalar que, incluso con criterios redistribuidores tan fuertes como el de Rawls, los resultados no son siempre extremadamente igualitarios. Cuando el criterio de Rawls se aplica, por ejemplo, al campo impositivo y se tienen en cuenta los efectos de desestímulo económico, dependiendo de la valoración cuantitativa que se dé a algunos parámetros (como la respuesta de la oferta de trabajo a la imposición), los tipos impositivos marginales que se derivan de los modelos no son mucho mayores que los existentes en sistemas tributarios actuales o recientes. De una posición como la de Rawls se podría esperar resultados muy igualitarios, pero no lo son tanto cuando se consideran los efectos económicos resultantes.

desigualdad ventajosa para los menos favorecidos, a causa de esa mayor riqueza que se puede redistribuir. Al mismo tiempo, los principios de justicia de Rawls admiten la desigualdad cuyo origen sea el esfuerzo realizado en igualdad de oportunidades, lo cual también favorecerá a los menos aventajados, dada la mayor riqueza que se podrá repartir.

En el enfoque de Nozick el individuo acepta todo el riesgo de vivir. La filosofía de Rawls descansa en la hipótesis opuesta, también restrictiva: los individuos deciden mejorar al máximo el peor resultado posible. En la posición original, al redactarse el contrato social tras el velo de la ignorancia, los individuos actúan con una aversión extrema al riesgo, protegiéndose frente a la posibilidad de que su situación sea la peor posible. Es, por tanto, una postura ultraprudente respecto a la distribución de los que Rawls denomina «bienes primarios».³ Para Rawls, los planes vitales de los individuos son diferentes, pero hay necesidades comunes. Los «bienes primarios» son los que sería irracional no desear, cualquiera que sean las preferencias individuales. Son esenciales para cualquier plan racional, ya que los individuos han de tenerlos para disponer de otros bienes. Esta definición, relativamente imprecisa, puede incluir la libertad, las oportunidades, la renta o el patrimonio, bienes que se deben distribuir de acuerdo con los principios igualitarios de justicia.

Estas dos posiciones constituyen un buen ejemplo de la dificultad de alcanzar el consenso en la tarea de dar contenido al deseo común de que el Estado se organice con justicia distributiva. Las ideas de Nozick se admiten con muy escasa generalidad y, en cuanto a Rawls, pese a su fuerte influencia actual, parece excesivo demandar en la práctica que un individuo, conocedor de sus posibilidades y de su situación, decida acep-

3. Es interesante observar que, entre quienes son partidarios del igualitarismo, no haya consenso respecto a lo que se debe igualar. Para Rawls se trata de los bienes primarios, pero para Amartya Sen, por ejemplo, la referencia es una serie de valores de diversas funciones o capacidades humanas —nivel de salud, de nutrición, de escolarización...— que generan libertad real, o para Ronald Dworkin la posesión de recursos. Por otro lado, como se indica en el texto, se puede tender a igualar las oportunidades de las personas. Véase A. Sen (1980) y (1987), y R. Dworkin (1981).

tar, a causa de un imperativo moral, esos criterios de justicia. Criterios que, por otro lado, no muestran ninguna sensibilidad para comparar las magnitudes de las ganancias y pérdidas que se derivan de una actuación redistribuidora,⁴ y que no conducen al logro de compromisos.

La falta de amplia aceptación de las dos posturas filosóficas que hemos comentado se da asimismo con otras doctrinas globales sobre la justicia distributiva como, por ejemplo, la del utilitarismo, o la del marxismo, y con posiciones, como la de Sen (1980), acerca de la necesidad de igualar ciertas capacidades básicas de la persona —la de satisfacer el hambre, instruirse, participar en la vida social, ...— para que el individuo viva en libertad. Sin embargo, es también cierto que, en la actualidad, las tareas redistribuidoras se aceptan con generalidad como una función legítima del Estado, dadas determinadas circunstancias. ¿En qué aspectos distributivos se puede esperar el consenso?

Dos son, a mi entender, las concepciones de justicia distributiva aceptadas por la casi totalidad de las personas. Ya hemos visto que no existe consenso en los temas redistributivos o de «equidad vertical»: en cómo tratar justamente a quienes son desiguales, por ejemplo en renta o riqueza. Existe, en cambio, una concepción diferente de la equidad, admitida generalmente, que es la «horizontal», por la que los individuos cuyos aspectos relevantes son idénticos deben ser tratados igualmente. Con este criterio se traslada al campo de la justicia social el principio de igualdad ante la ley, constituyendo una cláusula de no discriminación. No son, sin embargo, fáciles de concretar las interpretaciones prácticas de esta noción de equidad horizontal, como la literatura al respecto nos señala.⁵ Se trata, más bien, de un principio general, de vasta aceptación, cuya aplicación es fundamentalmente la de restringir las posibilidades de la actuación

4. Como intenta hacer la filosofía del utilitarismo que consideraremos en el capítulo 3.

5. Véanse, por ejemplo, las interpretaciones de Martin Feldstein (1976) a este respecto aplicadas al terreno impositivo, de lo que posteriormente trataremos.

pública de forma que ésta no sea discriminatoria, lo que afecta, también, a la gestión de lo público.

Un segundo criterio distributivo de consenso es, en mi opinión, el contenido del principio de igualdad de oportunidades. Todos deseamos tener una oportunidad igual que los demás. Éste es un principio igualitario «débil» que se proyecta, finalmente, en una utilización individual mínima de determinados bienes y servicios, que así se convierten en *sociales* o de consumo *preferente* para todos los individuos.

El bienestar económico de un individuo surge de elementos diversos: de su herencia genética o de la riqueza material que hereda, de la familia en que crece y de la educación que recibe, de sus preferencias por el trabajo, el ahorro o la aceptación de riesgos, de su salud o de su suerte. Conseguir una igualdad de oportunidades en muchos de estos elementos es imposible. Esto es así en lo genético y en lo familiar, o respecto de las preferencias individuales y la suerte. Una visión igualitaria indicaría que las herencias de riqueza material limitan la igualdad de oportunidades y perpetúan las desigualdades, sin que se haya tenido ningún mérito para su percepción. Sin embargo, ocurre lo mismo con la herencia genética. ¿Qué merecimiento tiene quien nace con una buena voz, una gran capacidad intelectual o de aceptar riesgos, o unas condiciones físicas privilegiadas? Por otro lado, la institución de la herencia fomenta positivamente el ahorro y facilita la continuidad empresarial. ¿Es preferible que un matrimonio consuma en exceso o que deje a sus hijos una herencia? Todo esto explica que aunque existan los impuestos sobre sucesiones y donaciones, la herencia sea un modo aceptado de adquirir propiedad privada.

En definitiva, el principio de igualdad de oportunidades se dirige más a la mejora posible de ciertas oportunidades de los menos favorecidos que a empeorar la situación de quienes cuentan con más posibilidades. Este principio respalda las intervenciones públicas encaminadas a garantizar un igual acceso a determinados bienes y servicios, como la educación o la sanidad, que se consideran de utilización prioritaria. Debe subra-

yarse que la igualdad de oportunidades es un concepto de justicia *ex ante*, que no supone igualdad *ex post* de renta, riqueza o bienestar. La desigualdad basada en el esfuerzo, el ahorro, la aceptación de riesgos o la suerte es legítima y deseable.

El principio de igualdad de oportunidades tiende a dotar públicamente a los individuos con unos recursos mínimos en determinados aspectos, y a estimularlos para que usen sus propios recursos. Este estímulo parte de la obligatoriedad del consumo de un mínimo de educación o de sanidad, por ejemplo, por lo que el principio no es necesariamente compatible con un enfoque individualista. De la misma forma que se desea distribuir igualitariamente el derecho a la libertad o al voto, se considera que consumos mínimos de alimentación, educación, sanidad o vivienda deben ser accesibles para todos.

Volviendo a nuestro argumento central, me parece claro que, con una concepción contractual y voluntaria del Estado, las materias «constitucionales», o de consenso total, en una sociedad actual, abierta y tolerante, no son más que las comentadas. El ciudadano de un Estado democrático, que quiere vivir en sociedad, tiene como preferencias comunes, igualmente conocidas, la libertad individual y social, la igualdad ante la ley y la aplicación de criterios de justicia distributiva, como el de no discriminación o equidad horizontal —trato igual a los iguales—, o el de igualdad de oportunidades —utilización mínima, garantizada e impuesta por el Estado, de determinados bienes y servicios preferentes—.

Es evidente que otras muchas materias o asuntos públicos se aceptan también de manera bastante amplia, como las Constituciones políticas de cada país pueden demostrar, aunque con diferencias importantes. Como ejemplo de un aspecto relativamente aceptado, a pesar de ser muy discutido, tenemos el Estado del Bienestar. En Europa, sobre todo, se aceptan ciertos criterios de solidaridad social por los que el Estado fomenta la educación y ofrece una red protectora ante la pobreza, el infortunio, la enfermedad o la vejez (obsérvese que partes del Estado del Bienestar coinciden con los bienes de consumo prioritario

derivados del principio de igualdad de oportunidades). Un ejemplo diferente sería la protección de otros derechos básicos, como los recogidos en la Declaración de la ONU sobre los derechos humanos, de 10 de diciembre de 1948, que no se hayan mencionado ya. Sin embargo, creo que la unanimidad no surgiría en todas estas materias, por muy fundamentales que sean para la dignidad humana, dadas las diferentes preferencias e información de los individuos: la coincidencia no es total en esas cuestiones, sobre todo con disparidades culturales entre las diversas naciones.

Hay que pasar, por tanto, del Estado como cooperación voluntaria a una visión del Estado como organización del poder. La unanimidad ciudadana se da en muy pocas materias y esto implica el ejercicio de la autoridad legítima para adoptar decisiones, sujeta a controles públicos y privados. Podemos aceptar el Estado, pero estamos sometidos obligatoriamente a su poder de coacción. La sociedad tendrá que convenir, sin unanimidad, pero con discusión racional, los asuntos en que se ejerce ese poder político y las materias en que la prioridad queda en manos de la sociedad civil o de los individuos.

2. Mercado político y votación mayoritaria

La adopción de decisiones «no constitucionales», sobre el contenido del poder del Estado en las materias que no dan lugar a consenso completo, nos lleva, en un contexto democrático, al juego del mercado político donde se intercambian políticas (impositiva, de educación, de seguridad, etcétera) a cambio de apoyo electoral. Los ciudadanos demandan actuaciones públicas, de acuerdo con sus preferencias, y los políticos ofertan sus programas para maximizar el apoyo de los votantes en las elecciones.

El mercado político no tiene siempre un funcionamiento adecuado. Bastantes ciudadanos no votan en las elecciones, porque votar tiene un coste y piensan que su influencia es mí-

nima. Otros, porque no les convence ninguna oferta o porque sospechan que existen demasiados vicios en el sistema. En todo caso, el voto bien informado todavía es menor, ya que los costes de informarse son altos. De aquí la importancia del carisma o de la confianza que infunden los líderes políticos. Las ofertas de los partidos también están sesgadas. El móvil principal de un político es alcanzar o mantener el poder. Todos conocemos las motivaciones electorales del gasto público —inauguraciones de obras cuando se acercan las elecciones, o aumentos de las pensiones si el colectivo de pensionistas es numeroso—. El político también tiene intereses particulares si es corrupto o poco escrupuloso. Los grupos de interés, desde las patronales y los sindicatos a cualquier otra organización, buscan, legítimamente en muchos casos, que las decisiones públicas satisfagan sus pretensiones.

No quiero, sin embargo, comentar estos temas que son relativamente conocidos. Ni tampoco extenderme en la importancia del votante de «centro» (votante mediano en cuanto que deja a su derecha y a su izquierda el mismo número de individuos en una distribución estadística de votantes) que origina ofertas políticas de los partidos bastante similares, aunque siga habiendo espacio para opciones de derecha y de izquierda. Prefiero considerar unos temas diferentes, quizás un poco más abstractos, cuyo conocimiento será útil en otras partes del libro, y que nos muestran otros inconvenientes del mercado político.

Quiero referirme básicamente a la cuestión de que el elemento principal del mercado político, y su dificultad fundamental, es agregar los diversos intereses y preferencias individuales, o de grupo, en decisiones colectivas suficientemente aceptables, que se aplicarán coactivamente. Son necesarias, por tanto, reglas de elección colectiva que agreguen las preferencias individuales y ponderen los intereses contradictorios. Debemos pasar de unas preferencias individuales —los ciudadanos son soberanos— a unas sociales. Éste es un tema complicado que encierra algunos peligros.

VOTACIÓN Y MANIPULACIÓN

La regla básica de elección colectiva en la democracia es la votación mayoritaria, con la que, en principio, se tiene en cuenta el orden de nuestras preferencias (prefiero esto a aquello, enfoque ordinal) pero no su intensidad (prefiero esto mucho más que aquello, enfoque cardinal). Este punto no es trivial, ya que considerar la intensidad de las preferencias individuales para tomar una decisión colectiva es importante en muchas materias como, por ejemplo, las distributivas. De esta manera se podría conocer si quien recibe algo valora más lo que recibe que quien lo pierde, con lo que sería defendible la existencia de una ganancia global. Esto conduce fácilmente, sin embargo, a realizar comparaciones interpersonales: medir lo que uno gana y lo que otro pierde con la misma unidad (el dinero, por ejemplo) y compararlo, lo cual no resulta obvio ni aceptable generalmente. De hecho, la polémica desarrollada, fundamentalmente en los años treinta del siglo xx, de la que surgió la «Nueva Economía del Bienestar», es acerca de la no legitimidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad o bienestar.

A esta polémica, Kenneth Arrow (1951) le dio un punto y aparte. Arrow utiliza un enfoque exclusivamente ordinal y deriva un resultado contundente: si existen al menos tres alternativas y el número de individuos es finito, no existe ninguna regla de elección colectiva que cumpla una lista de condiciones naturalmente deseables.⁶ Este resultado, al que se ha bautizado como Teorema de Imposibilidad, muestra que no es posible encontrar reglas de

6. Las cinco condiciones deseables por naturaleza que Arrow (1951) utiliza son:

a) La regla de elección social debe estar definida por cualquier conjunto de preferencias que puedan tener los individuos, o sea, debe ser capaz de funcionar en todas las situaciones posibles (*dominio no restringido*).

b) Si todos prefieren, individualmente, una alternativa a otra, la primera debe ser también preferida socialmente (*Pareto optimalidad débil*, en el sentido de que todos los individuos mejoran eligiendo socialmente lo que eligen individualmente —un poco más adelante se definirá el concepto de óptimo según Pareto—).

c) No existe ningún individuo que si prefiere una alternativa a otra, la regla de elección social prefiera siempre esa alternativa, independientemente de las preferencias de los demás individuos (*ausencia de dictadores*).

elección colectiva que, utilizando exclusivamente información ordinal acerca de las preferencias individuales, se ajusten a unos criterios mínimos de coherencia y respeto a esas preferencias. Al mismo tiempo, establece el «precio» que debemos pagar si queremos utilizar reglas de elección colectiva, como la votación por mayoría simple: renunciar a alguna de esas condiciones.

Lo que Arrow consideró en su trabajo, como economista interesado en la elección social, es el funcionamiento de los mecanismos de decisión y elección política, que ya se habían estudiado en el siglo XVIII por Borda o Condorcet. La *paradoja* de Condorcet, por ejemplo, se explica con el resultado de Arrow. Si tenemos como regla de elección colectiva la votación mayoritaria, la votación directa de tres alternativas en un consejo de ministros, en una comisión parlamentaria o en un consejo de administración de una empresa, puede no generar ninguna decisión. O, lo que es peor, el resultado puede depender del orden de votación de las alternativas, con lo que es posible que quien establece la agenda del día logre su opción preferida simplemente estableciendo el orden de la votación. Arrow ya nos lo ha indicado con su «teorema»: no existe una regla de decisión colectiva que cumpla unas condiciones mínimas, deseables por naturaleza.

d) La regla de elección social es transitiva. Es decir, con tres alternativas, si se es indiferente o se prefiere una primera a la segunda y si ocurre lo mismo entre la segunda y la tercera, entonces, se es indiferente o se prefiere la primera a la tercera (*racionalidad o transitividad*).

e) La regla de elección social entre dos alternativas debe depender sólo de las preferencias individuales sobre estas dos alternativas, no de su posición relativa respecto de otras alternativas no consideradas (*independencia de alternativas irrelevantes*). Una consecuencia importante de esta condición es que ninguna regla de elección basada en la intensidad de las preferencias puede cumplirla. Para explicar esto último imaginemos que se tiene que decidir gastar más en Educación o en Justicia y que, sin unanimidad, la regla de elección elige Educación. Podemos suponer, por tanto, que hay más individuos que prefieren un mayor gasto en Educación. Si, sin que cambie el orden relativo de preferencias entre Educación y Justicia, al considerar, por ejemplo, el tema del «Orden público», aumenta tanto la intensidad de las preferencias de los partidarios del mayor gasto en Justicia que la regla social elige esto último, se estaría incumpliendo la condición de independencia de alternativas irrelevantes. Ocurre que con reglas de elección que consideran la intensidad de las preferencias, si los partidarios de una alternativa las aumentan con suficiente fuerza se elige esta última alternativa, aunque se mantenga la ordenación relativa que daba el triunfo a la otra alternativa, y esto hace incumplir esta condición.

Confiar en el resultado de Arrow nos ahorraría la explicación del contenido del párrafo anterior, pero vamos a realizarla. Supongamos que tenemos que elegir con votación mayoritaria (se elige lo que prefieren la mitad más uno de los individuos) entre tres alternativas x, y, z con tres votantes A, B y C cuyas preferencias (P) por las alternativas son:

A	$x P_A y P_A z$	
B	$y P_B z P_B x$	ejemplo 1
C	$z P_C y P_C x$	

lo que se lee, para el caso A, que A prefiere x a y , e y a z).

En una votación mayoritaria, la alternativa y derrotaría a x por 2 a 1 (porque B y C la prefieren), y también derrotaría a z por el mismo resultado (aunque en este caso quienes la prefieren son A y B). Como z derrotaría a su vez a x también por 2 a 1 (B y C la prefieren), el orden social resultante sería $y P z P x$. Por tanto, la elección es y , porque derrota a las restantes alternativas.

¿Quiere esto decir que Arrow está equivocado y que no hay problemas con la regla de elección? No. Utilicemos otro ejemplo en el que las preferencias de los individuos o grupos de votantes son:

A	$x P_A y P_A z$	
B	$y P_B z P_B x$	ejemplo 2
C	$z P_C x P_C y$	

Como nos ha advertido Arrow, es inmediato comprobar que ahora $x P y$ (porque A y C la prefieren), $y P z$ (A y B la prefieren) pero, sin embargo, $z P x$ (porque B y C la prefieren). Estas preferencias colectivas son intransitivas, violando la condición de racionalidad de Arrow. La intransitividad implica que no existe equilibrio y que el proceso de votación mayoritaria se extendería indefinidamente, sin que nunca se alcanzara una decisión. Cuando se votara entre x e y , vencería x . C propondría entonces que se considerara z frente a x y el resultado sería favorable a z .

B podría proponer que se reconsiderara y , que enfrentada a z resultaría vencedora. Pero entonces A podría retomar x y votarla frente a y . De esta forma, se volvería al punto de partida y el proceso de negociación/votación se repetiría indefinidamente. A este fenómeno se le denomina *ciclicidad* y ocurre porque las preferencias colectivas son *intransitivas*.

Una forma de evitar la prolongación indefinida de las votaciones sería eliminar la posibilidad de que alguien sometiera a votación de nuevo una alternativa ya discutida, votada y derrotada. Así, por ejemplo, si el individuo B propusiera reconsiderar y , se le podría rechazar su propuesta porque y ya fue discutida y rechazada.

Cuando las preferencias son transitivas, esta regla de limitación del proceso de discusión y votación no supone ninguna alteración del resultado porque la alternativa de equilibrio derrotada a cualquier otra y , por lo tanto, resulta vencedora a partir del momento en que es considerada por primera vez. Sin embargo, con preferencias colectivas cíclicas, el resultado depende del orden de votación de las alternativas. Si el orden fuera primero x e y , y luego la alternativa vencedora se comparara con z , la elección sería z (porque xPy y zPx). Si, por el contrario, primero se votan x y z , comparando la alternativa ganadora con y , la decisión sería y (zPx y yPz). Por último, cuando el orden de discusión es y , z , x , la alternativa elegida sería x (yPz y xPy).

De esta forma, cuando las preferencias son cíclicas y se eliminan las alternativas derrotadas en una votación, el que diseña el orden de discusión de las alternativas (la agenda de la reunión) puede lograr el resultado final que quiera simplemente estableciendo el orden de voto adecuado. A este problema de los mecanismos de votación se le denomina *manipulación de la agenda*.

Todo esto no ocurre en el ejemplo 1. ¿Cuál es el origen de estas dificultades? Si se comparan los dos ejemplos se observará que el origen de las mismas radica en las preferencias del individuo o grupo C que es donde están las únicas diferencias entre los dos casos. Las preferencias de C no se «portan» bien en el ejemplo 2. Fijémonos que si votamos alternativas unidi-

mensionales (por ejemplo, en un consejo de administración: una ampliación de capital elevada, x , mediana, y , o pequeña z ; en un consejo de ministros: un presupuesto alto x , un presupuesto medio y , o bajo z), las preferencias de C en el ejemplo 2 son extremistas. Prefiere algo pequeño, z , y a pesar de ello, entre algo medio o grande, prefiere lo grande. Prefiere todo o nada antes que una situación intermedia. Este comportamiento de uno de los individuos o grupos votantes es lo que origina los problemas de ciclicidad o de manipulación en nuestro caso.

El mensaje es, por consiguiente, que la votación mayoritaria puede ser manipulable en este caso y en otros. No siempre es así, o incluso de esta manera se pueden generar resultados positivos.⁷ Sabemos que si los votantes se comportan adecuadamente, sin preferencias como las de C en el ejemplo 2, en una votación entre alternativas de una sola dimensión no surgen problemas. Esto último es bastante normal, ya que las preferencias «extremistas», como las de nuestro ejemplo, no son habituales (aunque pueden «fingirse» como mecanismo de manipulación). Sin embargo, si las alternativas tienen más de una dimensión, como en el caso del voto del nivel de gasto público y de su contenido, o reparto, el equilibrio no es alcanzable. Por lo tanto, hemos de ser conscientes de que la votación es un mecanismo de decisión que puede ser manipulable o llevar a resultados singulares. La democracia, aun siendo el mejor sistema de elección social posible, no es perfecta y presenta dificultades.

INTENSIDAD DE PREFERENCIAS: INTERCAMBIO DE VOTOS Y FUNCIONES DE BIENESTAR SOCIAL

Otro problema de la votación mayoritaria es que no produce, en general, resultados eficientes en el sentido económico

7. Véase, por ejemplo, en el capítulo 4 de J. M. Colomer (1990), una conjetura sobre cómo Torcuato Fernández Miranda pudo lograr que Adolfo Suárez saliera elegido en la terna de candidatos a presidente del gobierno que confeccionó el Consejo del Reino el 3 de julio de 1976.

de la palabra.⁸ Esto tiene una explicación intuitiva, en cuanto las decisiones económicamente eficientes deben tener en cuenta la intensidad de las preferencias (cuánto se estaría dispuesto a pagar por algo, por ejemplo) y la regla de la votación no considera esas intensidades, sino sólo el orden de las preferencias. Con este argumento retornamos también al inicio del punto anterior donde se planteó el tema de la intensidad de preferencias.

Supongamos que el resultado de una votación es un nivel ineficiente de gasto público porque la suma de las ganancias de la minoría al aumentar, o disminuir, el gasto a su nivel eficiente son mayores que la suma de las pérdidas de la mayoría a causa de ese aumento o disminución. Si, antes de la votación, se hubiera podido negociar, la minoría podría haber convencido a la mayoría para que, a cambio de una compensación, votara por el nivel eficiente de gasto (dado que las ganancias de la minoría son mayores que las pérdidas de la mayoría, esa compensación sería teóricamente posible y aún quedaría una ganancia neta). La posibilidad de negociación permite, como consecuencia, tener en cuenta la intensidad de las preferencias, por la vía de la disposición a compensar al resto de los ciudadanos, y de esta manera se mejora la eficiencia de la votación mayoritaria.

Una forma habitual de negociación, en muchos mecanismos de votación, es el denominado intercambio de votos. Este procedimiento consiste en que cuando se van a votar varias alternativas, no mutuamente excluyentes, los votantes intercambian entre sí el apoyo a propuestas diferentes. La idea es que los votantes se hagan propuestas del tipo «voto a favor de lo que te interesa a cambio de que tú votes a favor de lo que me interesa».

Consideremos el siguiente ejemplo. En un Parlamento existen tres grupos parlamentarios de igual tamaño A, B y C, cada uno representando básicamente los intereses de los residentes

8. Véase el capítulo 4 de E. Albi, J. M. González-Páramo e I. Zubiri (2000), *Economía Pública I*, del que se toman prestados buena parte de estos comentarios y los del punto anterior. He utilizado, sobre todo, partes escritas originalmente por Ignacio Zubiri.

en una región diferente, ya que obtienen su apoyo electoral fundamentalmente en esas regiones. Se van a votar dos proyectos de gasto x e y . El proyecto x consiste en la construcción de un tren de alta velocidad para la región de A que beneficia principalmente a los residentes de dicha región. El proyecto y es gastar más en sanidad, lo que interesa a la región de B, que tiene un gran déficit en este terreno. El mayor gasto sanitario beneficia fundamentalmente a los residentes de B. Por sencillez, supongamos que ambos proyectos tienen el mismo coste, digamos 1.200 unidades de cuenta. Si cualquiera de los proyectos es aprobado se financiará mediante una aportación igualitaria de las regiones. Supongamos, también, un beneficio total, para cada proyecto, de 1.300, por lo que los beneficios netos (ganancias para los residentes menos costes de financiación) para cada una de las regiones son:

	x	y	$x + y$
A	900	-400	500
B	-400	900	500
C	-400	-400	-800
Total (neto)	100	100	200

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, sin limitaciones presupuestarias, se debería acometer ambos proyectos, porque para cada uno de ellos la suma de los beneficios es superior a la de los costes. Dicho de otra forma: con el proyecto x , los residentes de A podrían compensar a los de B y C, y aún tener una ganancia de 100. Lo mismo ocurriría en el caso del proyecto y , con compensaciones desde B. Sin embargo, si se sometieran a votación mayoritaria ambos proyectos serían derrotados porque 2/3 de los votantes rechazarían la propuesta frente a sólo 1/3 que votaría a favor.

Los representantes de A y B podrían, sin embargo, negociar y comprometerse a prestar su apoyo a la iniciativa que favorece

a los residentes en la otra región a cambio del apoyo a la propuesta que favorece a los residentes en la propia región. Llegado este acuerdo, ambas propuestas se aprobarían con 2/3 de los votos a favor, y los residentes en ambas regiones saldrían ganando porque pasarían de una situación de beneficios netos 0, cuando se rechazan ambos proyectos, a una situación en la que ambas regiones ganan 500 (900 de aprobar su proyecto menos 400 de aprobar el de la otra región), o 100 si compensan el coste neto de 800 que recae sobre C.

El intercambio de votos tiene un aspecto peligroso para los firmantes del acuerdo. Supongamos que primero se votara x y fuera aprobada con los votos de A y B. Aprobada esta alternativa, se pasaría a votar y . Al realizar esta votación, los miembros del grupo A se podrían sentir tentados a incumplir el acuerdo y votar en contra de la propuesta. La forma de evitar que alguien incumpla un compromiso de intercambio de votos es crear una nueva propuesta z que englobe las dos propuestas x e y . De esta forma, ambas se votarían simultáneamente y nadie podría incumplir los acuerdos. A este procedimiento mediante el cual, a fin de lograr una mayoría suficiente, se va ampliando el número de los proyectos de gasto a aprobar se le denomina sistema de concesiones mutuas.

Las concesiones mutuas y el intercambio de votos tienen, sin embargo, varios problemas. En primer lugar, su ámbito de aplicación es limitado porque, al requerir una negociación entre las partes, sólo se pueden utilizar en situaciones donde, como en el ejemplo que usamos, hay pocos votantes y , por tanto, los costes de negociación son bajos.

En segundo lugar, no hay nada en el sistema de concesiones mutuas que obligue a los ganadores (A y B en el ejemplo) a hacer efectiva la compensación a los perdedores (C). Si, como de hecho es probable, las compensaciones no se realizan, lo que en realidad ocurrirá es que la mayoría explota a la minoría obligándola a financiar unos proyectos públicos de los que no obtiene ningún beneficio. De esta forma, aunque se aumentara la eficiencia económica se estaría deteriorando la equidad.

En un contexto como el del ejemplo, en el que los beneficios y los costes están delimitados espacialmente, un mecanismo que podría evitar la explotación de las minorías sería la descentralización de las decisiones públicas, ya que entonces los proyectos que sólo benefician a regiones concretas serían aprobados (y financiados), o rechazados, en Parlamentos de ámbito regional. Esto, sin embargo, no es siempre factible: el tren de alta velocidad, por ejemplo, posiblemente requiera conexiones con otras regiones, lo que conduce a centralizar decisiones para evitar faltas de coordinación. O la política sanitaria puede tener un componente de redistribución interregional, para igualar oportunidades, que lleve a intervenciones desde el centro. En general, por tanto, a no ser que se sustituya el criterio de la mayoría para la aceptación de un proyecto por el criterio de unanimidad, es difícil establecer mecanismos que protejan a las minorías del riesgo de explotación.

Finalmente, el intercambio de votos puede no servir para lograr aprobar asignaciones potencialmente eficientes, sino que, a diferencia de lo que ocurre en el ejemplo, en muchos casos posibilita aumentos ineficientes del gasto. Si los beneficios netos de A y B en el ejemplo anterior, en vez de ser 900 fueran 750, ambos proyectos deberían ser rechazados. Sin embargo, el intercambio de votos conduciría a su aprobación y se produciría, por tanto, un aumento ineficiente del gasto. El sistema resulta, además, muy peligroso para el control del crecimiento del sector público.

Una alternativa muy diferente al intercambio de votos para tener en cuenta la intensidad de las preferencias de un individuo o grupo es utilizar como herramienta de trabajo, en la forma en que se hace en el análisis económico, las Funciones de Bienestar Social (FBS). Una FBS es una función $W(u_i)$ del bienestar o satisfacción de las preferencias de los i individuos o grupos, la cual puede adoptar diversas formas. Es una regla de agregación de preferencias que depende de la intensidad de éstas, sin tener que hacer necesariamente comparaciones interpersonales, y que permite incorporar criterios de justicia distri-

butiva al debate de un tema. Por otro lado, es manipulable, en principio, ya que al preguntar a los individuos cuáles son sus preferencias (las u_i), éstos pueden mentir si no tienen los incentivos adecuados para ser veraces.

El uso de una FBS se comentará en el capítulo 3, fundamentalmente al tratar del papel redistribuidor del Estado. Ahora quiero simplemente dejar constancia de este instrumento de análisis utilizado por los economistas y relacionarlo con el trabajo de Arrow para evitar malentendidos posteriores. La FBS es una regla de agregación de preferencias que utiliza información ordinal sobre el grado de satisfacción de las preferencias de los individuos (u_i es el bienestar o utilidad medida según un índice de satisfacción de las preferencias del individuo i). Si u_i aumenta, sin que el bienestar de ningún otro individuo disminuya, la FBS aumenta. Al mismo tiempo, la FBS permite que se puedan aplicar matemáticamente ponderaciones a las u_i , dando más valor a las satisfacciones que derivan unas personas o grupos que otros de acuerdo con algún criterio moral, o político, con lo que se puede trabajar con mayor facilidad en los problemas redistributivos, agregando preferencias y otros criterios. Ahora bien, el resultado de Arrow nos indica que no existen reglas de agregación de preferencias que cumplan unas condiciones deseables concretas. ¿Estamos ante una contradicción?

No. Lo que ocurre es que la FBS, al tener en cuenta la intensidad de las preferencias individuales, incumple una de las condiciones de Arrow (la de independencia de alternativas irrelevantes; véase la nota 6 de este capítulo), pero no por ello su uso es ilegítimo. La FBS se utiliza para asignar a cada alternativa, o posibilidad abierta a la sociedad, un índice de bienestar que depende, a través de la forma matemática de la función, de los índices de satisfacción de las preferencias de los individuos en cada una de esas alternativas. De esta manera, se pueden ordenar las alternativas sociales de mejor a peor, pero siempre dependiendo de la forma de la FBS. No es la ordenación de la sociedad, sino que es una regla de decisión colectiva, o de agre-

gación de preferencias, de acuerdo con la opinión o criterio de justicia que da la forma a la función.

El problema que se planteó Arrow es diferente y más profundo. Arrow investigó la posibilidad de la existencia de reglas de decisión social que dependen sólo de las preferencias individuales y que cumplen determinadas condiciones. La regla de decisión o de agregación de preferencias de Arrow asignaría a cada conjunto de preferencias individuales, acerca de las posibilidades o alternativas abiertas a la sociedad, unas preferencias sociales sobre esas alternativas, debiendo cumplir esa regla de decisión unas condiciones. Ya sabemos que esto es imposible. Sin embargo, no estamos ante un «jaque mate» a la toma colectiva de decisiones. Simplemente, se nos muestran las dificultades de la elección colectiva y se nos indica que hay que pagar un «precio» al usar una FBS, en términos del incumplimiento de alguna de esas condiciones deseables.

3. Estado y análisis económico

Los elementos esenciales de los problemas económicos son la escasez —los recursos que tenemos son limitados—, las preferencias de los individuos, la tecnología que puede usarse en la producción y los aspectos institucionales y organizativos (el mercado y su funcionamiento, la empresa, o el Estado y sus intervenciones dentro del marco legal). El análisis económico tiene diferentes vertientes y contenidos pero se ocupa, en muy buena parte, de elegir. La pregunta económica básica del análisis neoclásico, por ejemplo, es cómo asignar los recursos limitados a fines diversos, de forma que los bienes y servicios, producidos e intercambiados:

- a) maximicen los índices de utilidad que idealmente nos muestran la satisfacción de las preferencias individuales, y
- b) se produzcan, de acuerdo con la tecnología disponible, maximizando la producción o minimizando los costes.

Este problema de elección se ha de conjugar, al mismo tiempo, con el problema de cómo organizar y motivar a los agentes económicos en las instituciones en que operan. Coordinar e incentivar son también temas económicos centrales en la producción y el intercambio, al igual que garantizar que se cumplan los compromisos.

Esta dualidad de tareas —elegir y organizar motivando— aparece muy clara cuando se observan los enfoques principales que siguen los economistas en su trabajo. El economista tiene como un núcleo esencial de su profesión la aplicación del principio de racionalidad, de acuerdo con una interpretación instrumental del mismo. La racionalidad económica consiste en el logro efectivo y eficiente de un objetivo. Se aplica a procesos dirigidos a un fin que puede ser general, como la satisfacción de las necesidades y preferencias de los individuos, o más concreto, como la obtención del máximo beneficio en una empresa. El fin u objetivo es el criterio evaluador: si se logra, se ha sido efectivo, o eficaz, pero para ser eficiente se necesita algo más —por ejemplo, minimizar los recursos empleados—. Según esta perspectiva, el análisis económico se interesa por la elección de los medios adecuados para obtener unos fines, que maximizan nuestra utilidad, dentro de un contexto de escasez. Este planteamiento tiene un fundamento de racionalidad (instrumental) dirigido a lograr objetivos y cumplir deseos: los fines se consideran dados, aunque también se analizan, pretendiéndose alcanzarlos en su grado máximo con la mejor elección entre los medios con que se cuenta —o, alternativamente, se intenta alcanzar los fines con el menor uso de los recursos escasos—. Expresándolo con lenguaje matemático, la economía busca soluciones a problemas de maximización de objetivos con restricciones presupuestarias, legales o institucionales en general —o de minimización de costes, con la restricción, entre otras, de obtener un fin determinado—.

Ahora bien, la realidad es más compleja de lo que se apunta con el modelo que se acaba de reseñar. Esta complejidad conduce a otro gran núcleo fundamental de la profesión

del economista, quien trata con una multiplicidad de agentes con intereses difíciles de armonizar y que disponen de información diversa. Usar el enfoque maximizador derivado del principio de racionalidad no es suficiente, ya que, a la vez, hay que coordinar e incentivar a los agentes con una información costosa, limitada y distribuida imperfectamente, y garantizar el cumplimiento de los compromisos. El análisis económico se ha de ocupar, asimismo, del estudio y diseño de las organizaciones y de los mecanismos de coordinación, estímulo y garantía necesarios para el logro eficiente de objetivos, en un contexto de información insuficiente e inadecuadamente distribuida y con contratos imperfectos que hay que hacer cumplir. Ésta es el área propia de la Economía de las Organizaciones.

CONCEPTOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES

Un primer concepto fundamental es el de *eficiencia*. Una aproximación intuitiva al concepto de eficiencia económica viene dada por la idea de obtener el máximo rendimiento de los recursos disponibles, o de usar el mínimo de recursos para lograr lo que queremos; coincide, por tanto, con el contenido del principio de racionalidad mencionado anteriormente y con las condiciones de la pregunta básica del análisis neoclásico. Si queremos hacer el mejor uso posible de los recursos limitados que tenemos, y no desperdiciarlos, debemos perseguir la eficiencia económica. Una economía eficiente obtendrá la mayor productividad y los individuos podrán tener el máximo bienestar. Se trata, por tanto, de un concepto de fácil aceptación unánime, que con los de justicia o equidad, forman el fundamento de un planteamiento económico adecuado del Estado.

Más técnicamente, un criterio de decisión habitualmente usado en el terreno de la eficiencia económica es el planteado por Vilfredo Pareto. De acuerdo con el criterio de Pareto, una situación es eficiente si no es posible que, con un cambio, alguien mejore sin que nadie empeore. Dicho de otra manera, un cam-

bio será deseable si al pasar de una situación B a otra A mejora el bienestar de, al menos, un individuo sin que nadie empeore. La situación A sería *superior* a la B según Pareto. La superioridad en el sentido de Pareto es un criterio razonablemente útil de ordenación de asignaciones de recursos, ya que con él podemos elegir entre situaciones sociales alternativas y suponer que se cumple el principio de unanimidad sin necesidad de recurrir a la votación. Esto es así porque si nadie pierde y, por lo menos, alguien gana en una reasignación de recursos, podemos suponer que no existe oposición al cambio.⁹

Hay que señalar que buscar asignaciones de los recursos que sean superiores en el sentido de Pareto nos evita el espinoso problema de comparar el bienestar o satisfacción que obtienen diversas personas (comparaciones interpersonales de utilidad) y, además, se aviene bien con la formulación matemática usada en economía. Al mismo tiempo, también hay que apresurarse a subrayar que este enfoque no es de aplicación en muchos problemas sociales. Un cambio social es eficiente según Pareto si beneficia a todos los ciudadanos, o, sin perjudicar a nadie, favorece al menos a uno. Sin embargo, parece claro que la mayor parte de los cambios sociales beneficiarán a algunos perjudicando a otros. En estos casos el criterio de Pareto es ineficaz.

El *criterio de compensación potencial*, ideado independientemente por Kaldor y por Hicks, intenta resolver esta insuficiencia del criterio de Pareto. La compensación potencial permite

9. El criterio de Pareto para juzgar la eficiencia económica es abstracto pero se apoya en elementos relativamente concretos. Parte del bienestar de cada uno de los ciudadanos. El bienestar, o utilidad, se ha de contemplar como un índice que refleja la satisfacción de las preferencias individuales y, por tanto, una situación que ofrezca mayor bienestar es preferida a otra.

Al mismo tiempo, el criterio:

— considera que los individuos son los únicos jueces de su propio bienestar. Sin embargo, como el bienestar económico refleja las posibilidades, presentes y futuras, de consumir, podemos suponer que la eficiencia es, en principio, beneficiosa en el sentido de Pareto, ya que con ella somos más productivos y obtenemos más con nuestros recursos;

— conceptúa el bienestar social como una agregación del bienestar de los ciudadanos, por lo que el Estado, como tal, no es autónomo en este modelo. No deben existir motivaciones u objetivos que no sean los que los ciudadanos muestren o deseen.

establecer que un cambio es aceptable, en el sentido de Pareto, si los beneficiarios del mismo pueden compensar a los perjudicados y todavía mejoran su bienestar.¹⁰ Nadie perdería y alguien ganaría. Se puede pensar, por tanto, que el bienestar social es mayor con ese cambio, ya que, de las utilidades individuales que lo integran, ninguna disminuye y algunas aumentan. Es de destacar, por otro lado, que lo que el principio de compensación potencial exige es que los beneficiarios «puedan» compensar a los perjudicados y que, aun así, obtengan una ganancia, pero no que se realice de hecho tal compensación; con que exista el potencial para efectuarla es suficiente.

Este criterio de compensación potencial subyace en numerosos razonamientos económicos, sobre todo en el terreno de la decisión y gestión pública, ya que los economistas pensamos en muchas ocasiones en términos de los *costes* y *beneficios* de una acción. El análisis coste-beneficio, por ejemplo, se basa en la compensación potencial. Dicho análisis es una técnica bastante completa, aunque difícil de aplicar, para valorar, en dinero, la relación entre los recursos empleados (costes) y los resultados alcanzados (beneficios) por una actuación o proyecto. Si los beneficios sociales superan a los costes podemos suponer que, potencialmente, un cambio es socialmente aceptable, ya que los beneficiarios podrían compensar a los perjudicados y aún ganarían. Con esta técnica se valora la intensidad de las preferencias a favor o en contra de una acción social determinada (un proyecto de inversión, por ejemplo) usando como unidad de medida el dinero. Cada euro de beneficios es un voto a favor y cada euro de costes es un voto en contra. En el apartado anterior, al tratar del intercambio de votos, se siguió este enfoque.

Por desgracia, el criterio de compensación potencial no es totalmente fiable para ordenar situaciones sociales y generar decisiones adecuadas. Ya sabemos que en este criterio no se da una compensación real, la cual, en la mayoría de los casos, sería imposible en la práctica por el número de individuos implica-

10. La comparación se ha de realizar en términos de utilidad y sin costes de eficiencia.

dos y los altos costes de intercambio o negociación que comportaría. Al no existir compensación efectiva, es posible imaginar que los beneficiarios de un cambio «pudieran compensar» a los perjudicados para que aceptaran tal cambio y que, posteriormente, éstos «pudieran compensar» a aquéllos para que se volviera al *statu quo* original,¹¹ como mostraron Scitovsky (1941) y Samuelson (1950). Esta paradoja de que una acción pueda ser, a la vez, aceptable e inaceptable, surge porque no existen compensaciones reales a quienes pierden a causa de esa acción. En definitiva, porque no se tienen en cuenta los efectos distributivos del reparto de ganancias de eficiencia que se originan con un cambio, sino sólo los valores absolutos de tales ganancias. Los criterios de eficiencia, como el de compensación potencial subyacente en el análisis coste-beneficio, tienen en cuenta las ganancias potenciales de valor económico que se generan por una acción social pero no cómo se reparten esas ganancias. El concepto de eficiencia es básico en economía y su utilidad es clara. Sin embargo, necesita, en bastantes ocasiones, del apoyo de criterios de justicia distributiva, al igual que éstos (por ejemplo, en el terreno explícitamente redistributivo) han de considerarse conjuntamente con los costes de eficiencia que ocasionan.

Lo mismo ocurre si pasamos de las cuestiones de asignación de los recursos a las de la economía de las organizaciones. Una organización puede ser más eficiente que otra de manera que genere más valor para sus miembros. La organización eficiente es la que maximiza su valor, entendiendo como maximización de ese valor la minimización de los *costes de transacción*, o sea, de aquellos costes que surgen de las relaciones existentes entre los agentes económicos. Las organizaciones se deben diseñar de forma que los costes de transacción sean mínimos, bien sean costes de *coordinación* de las partes (conocimiento mutuo,

11. En esencia, puede suceder que una decisión sea deseable al valorarse de acuerdo con la estructura de precios relativos existente tras el cambio, e indeseable si se valora según los precios relativos anteriores. Técnicamente, para que se origine esta dificultad se han de cruzar las fronteras de posibilidades de utilidad de los individuos antes y después del cambio.

información, negociación), de *motivación* o de *garantía* de que los compromisos se cumplirán y son, por tanto, creíbles. La limitación a la que se enfrenta el criterio de eficiencia en las organizaciones —maximización de su valor para sus miembros vía la minimización de los diversos costes de transacción— es cómo se distribuye ese valor entre los miembros de la organización, lo que depende en último término del poder negociador de las partes. El criterio de eficiencia, de nuevo, nos guía adecuadamente, pero no siempre nos conduce a una solución.

Señalada la fuerza, y las limitaciones, del concepto de eficiencia, un paso inmediato en economía es preguntarse qué sistema económico es más eficiente. Hay que recordar, a este respecto, que un elemento central de tensión durante buena parte del siglo xx ha sido el enfrentamiento del mercado y de la planificación central. Este enfrentamiento parece resuelto históricamente a favor del primero. La economía de mercado es el punto de partida de la organización económica de la mayoría de las sociedades actuales.

Está bien demostrado por el análisis económico que el sistema de precios competitivos genera una asignación eficiente de los recursos en el sentido de Pareto; los individuos movidos por su propio interés consiguen el interés público gracias al mecanismo del *mercado competitivo*. Esto lo intuyó perfectamente Adam Smith con su imagen del mercado como una «mano invisible», cuando escribió en la *Riqueza de las Naciones* en 1776:

Ningún individuo, por lo general, se propone primariamente promover el interés público, y acaso ni aún conoce cómo lo fomenta [...]; cuando dirige (su industria) de modo que su producto sea del mayor valor que pueda sólo piensa en su ganancia propia, pero en éste y en otros muchos casos es conducido como por una mano invisible a promover un fin que nunca tuvo parte en su intención (libro IV, capítulo II).

Teóricamente, esa eficiencia podría lograrse a través de un planificador central que reuniera toda la información necesaria. Sin embargo, el mercado competitivo con propiedad privada

tiene una ventaja técnica fundamental: toda la información relevante acerca de las preferencias individuales, la tecnología y la escasez se transmite de la manera más eficiente posible al sistema económico mediante el mecanismo de los precios.

La dificultad del mercado competitivo es que se fundamenta en unas condiciones que no son fáciles de cumplir. La primera, evidentemente, es que exista competencia; que oferentes y demandantes estén aceptando los precios de mercado como dados, sin alterarlos. En definitiva, que no existan barreras de entrada al mercado. El propio Smith nos advierte, sin embargo, a este respecto en la *Riqueza de las Naciones*:

Rara vez se verá juntarse a los de una misma profesión u oficio, aunque sea con motivo de diversión, o de otro accidente extraordinario, que no concluyan sus juntas y sus conversaciones en alguna combinación o concierto contra el beneficio común, conviniéndose en levantar los precios de sus artefactos o mercaderías (libro I, capítulo X).

Pero, además de ese comportamiento competitivo de los agentes económicos, para que el mercado sea una institución eficiente se han de dar otros requisitos:

— que todos los bienes y servicios sean privados, de forma que sean apropiables por quien los disfruta. Esto plantea el problema de los bienes públicos que pueden consumirse simultáneamente por todos sin coste adicional (alumbrado público en una ciudad) y el de los bienes o recursos comunes a cuyos servicios productivos se tiene libre acceso (bancos de pesca);

— que todas las interacciones entre los agentes (positivas o negativas) tengan lugar en el mercado y se reflejen en los precios. Dicho de otra manera, que no existan efectos externos, como la contaminación o los beneficios generales de la vacunación contra enfermedades contagiosas, que no se recojan en los precios de mercado;

— que la información de consumidores y productores sea perfecta y esté distribuida simétricamente para que las transac-

ciones del mercado no sólo sean libres sino que se realicen con el mismo poder de información. No ha de haber, tampoco, costes de transacción en las negociaciones o en la obtención de información;

— que contemos con un sistema completo de mercados para cualquier transacción, presente o futura, lo que, a su vez, depende de la existencia de derechos de propiedad para todos los bienes y factores de la producción, de una información perfecta y simétrica, y de la ausencia de efectos externos o de costes de transacción importantes.

Todos estos puntos los iremos estudiando a lo largo del libro. Lo que interesa subrayar ahora es que el mercado competitivo, como instrumento eficiente para asignar recursos, es bastante excepcional. No es posible mantener que todos los requisitos mencionados se cumplen habitualmente y que, por tanto, el papel económico del Estado ha de ser mínimo, pues el mercado realizará su tarea correctamente. Los mercados son útiles, muy útiles, como mecanismos de asignación de recursos pero son imperfectos, ya que se incumplen fácilmente las condiciones necesarias para su funcionamiento eficiente. Los «fallos» o imperfecciones de mercado no son excepciones raras de una situación normal, sino casos relativamente comunes.

Al mismo tiempo, el mercado es un mecanismo impersonal que parte de unas dotaciones de recursos y genera unas distribuciones de renta y riqueza que no son necesariamente aceptables por los diversos criterios de justicia vigentes. En realidad, los estímulos económicos inherentes al funcionamiento de los mercados pueden originar bastante desigualdad y esto ser incompatible con la sensibilidad o las opiniones éticas de los ciudadanos. La solución es la redistribución de la renta y la riqueza, la cual puede dañar los estímulos económicos que hacen funcionar eficientemente a los mercados.

La actuación del Estado, por otro lado, está también llena de imperfecciones, como tendremos ocasión de debatir, y la financiación de esa actuación es costosa. La conclusión, por tanto, es

sencilla, aunque difícil de aplicar: tenemos que optar entre sistemas imperfectos. En muchas ocasiones el mercado será preferible, en otras lo será el Estado. De esto trataremos en los siguientes capítulos: de la adecuada combinación entre el mercado y la intervención pública.

El enfoque «marginalista» es el tercer elemento del análisis económico que ahora nos interesa destacar. Buena parte de las decisiones económicas se concretan en elecciones en el «margen», donde se comparan los costes adicionales (marginales) de hacer algo con sus beneficios también adicionales. El *marginalismo* enfoca la economía como intercambio en los mercados. De esta manera, un coste se origina ante la disyuntiva de tener un bien u otro, de hacer una cosa u otra. Por tanto, lo relevante en los intercambios, dentro de las posibilidades presupuestarias que tenemos, es el *precio relativo* de un bien respecto de otro, no sus precios absolutos; que, por ejemplo, con un mismo gasto podamos tener el doble de carne de pollo que de ternera si sus precios relativos están en la proporción 1/2. Al mismo tiempo, ante una decisión, el coste de lo que hacemos es el mayor valor que podríamos obtener con lo que dejamos de hacer (*coste de oportunidad*).

Con estos conceptos en mente podemos finalmente dar una interpretación del modelo básico de *oferta y demanda* en un mercado. La oferta de un bien X es el coste (marginal) de producir una unidad adicional de X. La demanda de un bien X es la valoración de disponer de una unidad más de X. La demanda de un bien muestra, por tanto, cuánto estamos dispuestos a pagar por ese bien y con qué intensidad lo valoramos.

La oferta del bien X es la función matemática que relaciona el coste de producir una unidad más de X, con la unidad extra de X que se produce. La demanda de X es la función que relaciona nuestra disposición a pagar por X, con esa unidad más de X. Normalmente, la función de oferta de un bien o servicio es creciente con las unidades producidas y la función de demanda decreciente, lo que implica que producir una unidad más tiene mayor coste marginal que la anterior y que su valoración marginal es menor que la correspondiente a la unidad anterior.

En un mercado competitivo nos situamos en el punto C de la figura 1.1, ofertándose y demandándose X_C unidades. En ese punto C, el coste marginal y la valoración marginal de X serán iguales entre sí e iguales al *precio* de X, p_x , de forma que el valor social neto de X es máximo y la economía eficiente. Para ver esto último imaginemos que estuviéramos situados en X_1 . El coste de la mayor producción de X, $(X_1 - X_C)$, está representado por el área $X_C C O X_1$ (matemáticamente, superficie situada por debajo de la curva de costes marginales)¹² y, en cambio, la disposición al pago, o valoración, de los consumidores por esas unidades extras se expresa por el área $X_C C D X_1$ (superficie por debajo de la curva de valoración marginal).¹² Por diferencia de esas áreas, el triángulo C O D nos da una medida del coste de bienestar (ineficiencia) de estar situados en X_1 en vez de en X_C : las unida-

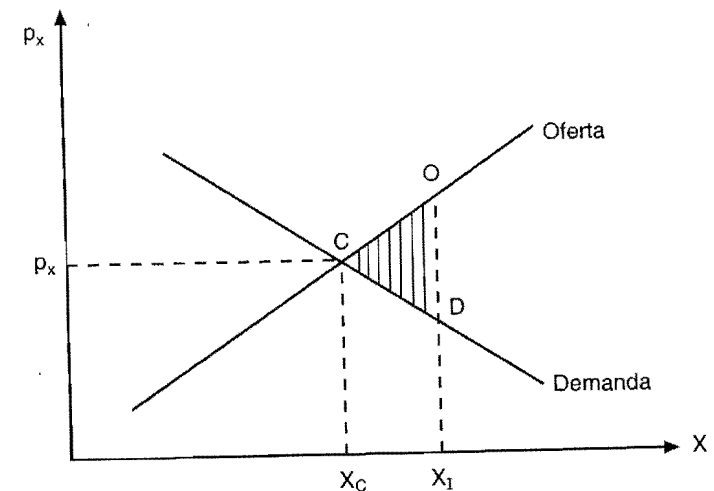


FIG. 1.1. Oferta y demanda. Coste de eficiencia.

12. Con ayuda de la figura 1 se puede ver que el coste (marginal) de producir una unidad más, $X_C + 1$, es la línea, paralela a $X_C C$, que va desde el eje de abscisas a la curva de oferta. La suma de estas líneas, que nos da el coste total de producir las unidades entre X_C y X_1 , es el área por debajo de la curva de costes marginales (la integral de la función de oferta entre X_C y X_1). Una explicación análoga sirve para la valoración total de las unidades entre X_C y X_1 .

des extras a partir de X_C , nos cuestan más producirlas de lo que las valoramos (la ineficiencia también se originaría si X_I fuera menor que X_C , aunque en este caso porque la valoración marginal de disponer de más unidades de X es superior a su coste marginal de producción).

UNA INTERPRETACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO COMO PUNTO DE PARTIDA

El Estado se puede interpretar, desde el punto de vista del análisis económico, como una organización cuya legitimidad se da si, a través del mismo, los ciudadanos conseguimos satisfacer unos objetivos que no son tan fácilmente alcanzables con otras organizaciones como el mercado, la empresa, la familia... Es una interpretación contractual que contiene la obligatoriedad de ser miembro de la organización y la capacidad de coacción que la organización pública posee, aunque esté atemperada por el principio de legalidad o por la fiscalización a la que el Estado se debe someter. Estas dos características básicas del Estado son fundamento de la diversidad de intervenciones públicas existentes en las economías actuales (legales, regulatorias, de provisión o producción de bienes y servicios, o redistributivas) que se financian, en muy buena parte, con los sistemas fiscales. Imaginemos, por ejemplo, la recaudación que se lograría de un sistema fiscal si el Estado no tuviese poderes coactivos y fuera posible darse de baja, fácilmente, del «club estatal».

En un Estado contemporáneo, bastantes objetivos, a los que se dirigen las intervenciones públicas, serían también alcanzables por organizaciones privadas o no estatales. Las actuaciones del Estado tienen legitimidad económica si logran esos objetivos de forma más eficiente de lo que sería posible con otras organizaciones; si, con la actividad pública, mejoramos el bienestar de los ciudadanos en la sociedad. Los mercados no son siempre eficientes y sus «fallos» o imperfecciones invitan al Estado, o a otras organizaciones, a mejorar la situación (inclu-

yendo sus aspectos distributivos). Sin embargo, muchas de las causas y dificultades de la ineficiencia de los mercados, por ejemplo los problemas de información, no siempre se eliminan con la organización pública e incluso pueden agudizarse. Un enfoque adecuado, y complejo, es contemplar los costes y beneficios de las diversas actuaciones, privadas o públicas, y elegir la que ofrezca un mejor saldo. Tanto el mercado como el Estado son organizaciones imperfectas para satisfacer las necesidades humanas. No es lógico, por tanto, enfrentarlos sino combinarlos para obtener el mayor bienestar.

En términos organizativos, si deseamos el mayor bienestar social elegiremos un contrato público, o uno privado, de acuerdo con las características de cada situación de forma que se reduzcan los costes de transacción (coordinación, motivación y garantía), teniendo en cuenta que hay que llevar a la práctica, a lo largo del tiempo, la alternativa elegida. La actuación estatal puede ser potencialmente útil, pero necesita que las intervenciones públicas se lleven a cabo de forma que los individuos alcancen mejor sus objetivos. El mercado, la empresa, la familia o una ONG son alternativas en muchos casos posibles que interaccionan entre sí y con el Estado. El enfoque organizativo correcto es combinar las posibilidades existentes (públicas, privadas o semi-públicas) con el fin de reducir los costes de transacción y aumentar el valor que se crea con nuestra vida social.

Cada sociedad tiene que elegir democráticamente los contenidos del papel económico del Estado, a través de la discusión racional y abierta de las alternativas existentes. La Economía Pública ofrece criterios importantes para ayudar en este terreno, que iremos viendo a lo largo del libro. Estos criterios son alternativas válidas a las respuestas, en ocasiones viciadas, que dan los mercados políticos. Como es natural, los criterios de la Economía Pública no son únicos ni han de tener preferencia sobre otras opiniones fundadas; se derivan de los conceptos económicos básicos que se han reseñado y tienen la virtud de mejorar el bienestar interpretado económicamente, pero no sustituyen a la política o al derecho. Añaden la riqueza de un

discurso racional propio al debate de lo que se va a adoptar como acción colectiva, dentro de un consenso políticamente negociado.

En todo caso, la elección del alcance de la actividad pública se ha de realizar bajo la supremacía de los elementos primarios de consenso que una sociedad actual tiene. El respeto a la libertad es un primer valor de consenso, entendido dentro de una vida social de relación con los otros. La igualdad ante la ley y la no discriminación forman un segundo bloque. Las condiciones para mejorar las oportunidades de los menos favorecidos, y así tender hacia su igualdad, son el tercer elemento de consenso que, como ya sabemos, obliga a determinados comportamientos (consumo mínimo de ciertos bienes o servicios que denominamos preferentes o sociales), y requiere un uso responsable de esas oportunidades. En Europa, por último, la red protectora del Estado del Bienestar puede considerarse un cuarto elemento de consenso, si bien sujeto a una profunda transformación que permita su funcionamiento eficiente y lo defienda de su propia tradición paternalista.

CAPÍTULO 2

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU GESTIÓN

1. Costes de transacción públicos

Al final del capítulo anterior se ha adelantado una interpretación del Estado como un agente económico que utiliza las políticas públicas con el fin de aumentar el bienestar social. El razonamiento es sencillo: el mercado competitivo es eficiente pero muestra defectos en no pocas ocasiones, debido a que sus condiciones de funcionamiento correcto son difíciles de satisfacer. En esas ocasiones, la intervención pública puede corregir los «fallos» del mercado, mejorando la eficiencia económica. Los instrumentos de intervención a usar, o políticas públicas, se eligen y calculan para maximizar el bienestar social.¹

Este planteamiento es el núcleo tradicional del desarrollo de la Economía Pública. En él se reconocen los problemas del sector privado y se considera que el Estado funciona perfectamente, solucionando los defectos del mercado y generando valor para los ciudadanos. Pero este enfoque es excesivamente optimista.

1. El bienestar social se evalúa, normalmente, con una Función de Bienestar Social, o con alguna aproximación a la misma. La FBS puede usarse explícitamente en el trabajo técnico de los economistas o estar implícita en las decisiones, o en el programa electoral, de un gobierno. En la práctica se utilizan diversas aproximaciones: por ejemplo, el superávit del consumidor y del productor en el trabajo microeconómico, o el desempleo y la inflación en el macroeconómico.