

ENSAYO

TRANSACCIONES POLÍTICAS*

Thomas Sowell**

Si en buena parte la política es un continuo flujo de opciones elegidas y descartadas, la transacción es en ella un mecanismo consustancial y clave; transacción no sólo entre diversos grupos de intereses contrapuestos sino también entre alternativas excluyentes o que se complementan marginalmente al interior de un mismo grupo o de un mismo ciudadano. ¿Cuánta libertad, por ejemplo, es razonable sacrificar para resguardar el orden? ¿En qué momento la expansión del gasto social de una comunidad deja de ser sana por consideraciones de solidaridad y se torna negativa por las presiones inflacionarias que pueda generar? En otras palabras, ¿qué vale el orden en términos de libertad y qué vale la solidaridad en términos de inflación?

Este tipo de análisis marginal, siendo de la esencia de las transacciones económicas, plantea respecto de las transacciones políticas disyuntivas complejas. El problema, sin embargo, no está ahí, sino en la escasa transparencia informativa que a menudo tienen los "mercados" políticos. El autor de este trabajo analiza el tema atendiendo fundamentalmente a las transacciones que afectan la libertad, los derechos y el tiempo.

*Este trabajo corresponde al capítulo 5 del libro *Knowledge and Decisions*, publicado por el autor en 1980. La traducción se basa en la edición publicada por Basic Books, Inc. Publishers (Nueva York) en 1980 y ha sido debidamente autorizada.

** Profesor investigador de Hoover Institution, Universidad de Stanford, y autor de numerosas obras, entre las que se cuentan *Classical Economics Reconsidered* (1974), *Markets and Minorities* (1981) y *Ethnic America* (1981).

El gobierno, como productor de decisiones, es considerado, a menudo, como una mera personificación institucional de la "sociedad". Pero las diversidades, conflictos, e incentivos y limitaciones dispares que convierten a la "sociedad" en una abstracción carente de significado en cuanto unidad productora de decisiones, también tornan al gobierno en una agregación fragmentaria de productores de decisiones. Un experimentado funcionario del gobierno de Washington cierta vez se refirió a los "belicosos principados que algunas veces son conocidos como el gobierno federal".¹ No se trata, ciertamente, de la clásica división de poderes en ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Estos "belicosos principados" forman todos parte de la misma rama ejecutiva. Las agencias ejecutivas del gobierno de los Estados Unidos no sólo han seguido políticas de propósitos encontrados; han llegado al punto de demandarse mutuamente ante los tribunales. En teoría se hallan todas bajo el control y la dirección del Presidente, pero el que esas disputas intestinas puedan persistir y ser públicamente ventiladas, no sólo en la prensa, sino en los tribunales, sugiere que los presidentes a menudo deciden que es políticamente prudente mantenerse al margen de tales luchas de poder. Más aún, las áreas autónomas productoras de decisiones en el seno del gobierno pueden ser todavía más pequeñas que una agencia u oficina determinada. Los supervisores pueden "tener poco control sobre sus supuestos subordinados, que gozan de un poder de facto",² incluso cuando no son funcionarios públicos, debido a los lazos que unen a esos subordinados con ciertos congresales y sus equipos, con la prensa o, incluso, con las bases electorales.³

Las unidades productoras de decisiones gubernamentales deben ser analizadas, al igual que otras unidades sociales o económicas que eligen cursos de acción diseñados para maximizar su propio bienestar, bajo los particulares incentivos y restricciones de sus respectivas situaciones. Debe destacarse este punto, a pesar de ser obvio, debido al gran acopio de literatura que iden-

¹ Daniel Patrick Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding* (The Free Press, 1970).

² Richard Posner, *Antitrust Law* (University of Chicago Press, 1976), p. 230.

³ Loc. cit. Nathan Glazer, *Affirmative Discrimination* (Basic Books Inc., 1975), pp. 212-214.

tifica las actividades no-gubernamentales como fundadas en intereses personales, pero trata arbitrariamente cualquier actividad gubernativa como prueba axiomática de una necesidad social objetiva de tal actividad.⁴ A pesar de la existencia de algunos funcionarios públicos sacrificados y entregados, postular que tales funcionarios por lo general controlan la producción de decisiones gubernamentales parece menos realista que la visión opuesta, según la cual "los partidos formulan políticas con el fin de ganar elecciones, antes que ganar elecciones con el fin de formular políticas".⁵ Para el caso de gobiernos no-elegidos, el postulado según el cual la actividad del gobierno es solamente una respuesta a las necesidades sociales, parece todavía menos razonable como base de análisis.

Como se ha señalado anteriormente (Capítulo 2), los vicarios políticos son un modo de economizar conocimiento en la producción gubernamental de decisiones, dado que cada ciudadano individualmente no puede llegar a estar informado completamente acerca de cada materia. Sin embargo, este arreglo también significa dar una ventaja inherente a los representantes políticos por sobre sus electores en el uso del conocimiento. No es pequeña la parte del arte de la política que consiste en la explotación de esa ventaja, ya sea a través de una equívoca exposición de los costos y beneficios de programas particulares, o a través de una ominosa referencia a los graves considerandos "co-

⁴ Por ejemplo, Dahl y Lindblom afirman que el gobierno "no puede mantener sus manos lejos" de las negociaciones salariales, debido a que "es tanto lo que está en juego" (op. cit., p. 185); la regulación gubernamental es empleada para "remediar deficiencias en el sistema de precios" (p. 213); la guerra "obliga al abandono del sistema de precios" (p. 374) porque "desde luego que el sistema de precios no puede operar bien" (p. 381); la atención de salud, la vivienda y otras actividades son "colectivizadas debido a problemas particulares en el sistema de precios" (p. 419). En ninguno de estos ejemplos se percibe la posibilidad de incentivos políticos para tomar tales acciones, que son mencionadas sin el menor intento de un análisis serio. Afirmaciones y evasiones similares se hallan en Adolph A. Berle, Pover (Harcourt, Brace and World, Inc., 1969), donde el gobierno "debíó ser consultado" en materias de educación (p. 195); "no puede evitar" la expansión de controles económicos (p. 261); Francia "estimó necesario" tener mercados de capital controlados por el gobierno (p. 214); el control gubernamental del consumo es "el único escape posible de una congestión y confusión, si no caos, insoportables" (p. 252).

⁵ Anthony Downs, *An Economics Theory of Democracy*, p. 28.

nocidos únicamente por el Presidente" en su conducción de la política exterior, o a través de las intrincadas reglas del "laberinto burocrático", familiar sólo para los de dentro, todo lo cual aísla buena parte de la actividad gubernamental del control exterior. Toda clase de sistema político (democracia, monarquía, feudalismo, etc.) pone enorme énfasis en la "lealtad" personal de los subordinados, no lealtad para con el público o incluso para con el gobierno, sino para con sus superiores inmediatos, sellando así, de paso, una fuente de filtraciones de conocimiento hacia el exterior.

Si bien la "sociedad" está lejos de ser una unidad productora de decisiones, incluso en relación con decisiones del gobierno, por supuesto constituye la más importante unidad en cuanto al *impacto* que sobre ella provocan las decisiones políticas. Por lo tanto, las transacciones aquí consideradas son aquellas transacciones políticas de significado social persistente, más que el "muñequero" que acontece entre los políticos. Entre las transacciones políticas más importantes aquí consideradas para cualquier sistema político figuran aquellas relativas a 1) la libertad, 2) los derechos, y 3) el tiempo.

Libertad y Fuerza

Una de las transacciones políticas más importantes es aquella que oscila entre cantidad de libertad y cantidad de otras características deseadas en una sociedad. El problema es más difícil por las ambigüedades intelectuales y los desacuerdos filosóficos que desde hace tiempo rodean el significado mismo de la libertad: "Todos nosotros nos declaramos partidarios de la libertad; pero al emplear la misma palabra no estamos significando la misma cosa".⁶ Esto es hoy, por lo menos, tan cierto como cuando lo afirmó Abraham Lincoln.

Libertad significará aquí una relación social entre las personas, es decir, ausencia de la fuerza como instrumento posible de la toma de decisiones. La libertad se ve reducida cada vez que una decisión es adoptada bajo amenaza de empleo de la fuerza, sea o no que la fuerza se materialice o se haga retrospectivamente evidente. Esta definición prospectiva de la fuerza es esencial para evitar absurdos tales como concluir que el robo a mano ar-

⁶ Citado por F.A., Hayek en *The Constitution of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 1960), p. 11.

mada no implica, generalmente, el uso de fuerza. Sin embargo, aquí no se emplea el término fuerza de modo metafórico, para referirse a beneficios tan seductores como para hacer de la decisión una conclusión inevitable. Cabe una especial preocupación en la discusión de la libertad, no sólo debido a los problemas inherentes al concepto, sino también porque una jerga orwelliana ha puesto de moda describir el intercambio de la libertad por otras cosas como una expansión de "nuevas libertades" o de la libertad en algún sentido "más amplio". La transacción gradual de la libertad por otras cosas es aceptada por cualquiera menos por un anarquista neto. Pero el alcance de esa transacción histórica es demasiado trascendental como para ser velado o confundido con bellas palabras.

La fuerza es la antítesis de la libertad, pero la fuerza debe ser empleada, aun si es sólo para defenderse de otra fuerza. La fuerza empleada contra el asesinato, por ejemplo, incluye no solamente aquella que puede ser usada por la policía que interviene en la prevención de un asesinato, o en la captura de un asesino, sino también la fuerza aplicada a terceras partes inocentes que pueden ser detenidas o conminadas para servir de testigos u obligadas por ley a integrar jurados. Esto no constituye un sacrificio absoluto de la libertad ni una prevención absoluta del asesinato. Se trata simplemente de una transacción gradual a tasas variables, y la interrogante en cualquier momento dado es cuánta más libertad estamos preparados a sacrificar por cuánta más probabilidad de reducir la tasa de criminalidad, o cuánta más libertad vamos a exigir al costo de cuántas más víctimas de asesinatos. Las transacciones que conciernen a la libertad a menudo son dolorosas, aun si sólo sea porque pocas otras necesidades urgentes son consideradas dignas de ser puestas en la balanza con ella.

El gobierno es el principal depositario de la fuerza, sin importar si ese gobierno es democrático, totalitario, feudal, etc. Los gobiernos totalitarios por definición no tienen que considerar casi ninguna transacción significativa de libertad, porque ésta ya ha sido sacrificada en aras de alguna consideración alternativa, sea retórica o material. Los gobiernos democráticos se hallan constantemente sopesando transacciones graduales en favor o en contra de la libertad. De hecho, la democracia misma es un elemento que es transado en contra de la libertad y en un tiempo esa transacción fue tan reconocida como temida.⁷ La

⁷ Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (J. M. Dent & Sons, Ltd., 1967); Alexander Hamilton, James Madison y John

opinión pública contemporánea a menudo simplemente incorpora la libertad dentro de la definición misma de democracia, de modo que un gobierno que elimina la libertad no es "realmente" democrático. También este intercambio es demasiado importante como para tratarlo mediante una prestidigitación verbal, incluir la libertad en la definición misma de la democracia es definir un proceso no por sus reales características en cuanto proceso, sino por los resultados que de él se esperan. Esto carece no sólo intelectualmente de valor, sino que, en términos prácticos, es cegarse por anticipado frente a algunas de las indeseadas consecuencias del proceso.

Una turba que procede a linchar a alguien puede ser una expresión más fidedigna de la voluntad de la mayoría que un tribunal, especialmente cuando se trata de una corte de apelaciones con magistrados designados, y aun así dichas turbas son condenadas y "la ley y el orden" salvaguardados, dado que ciertas libertades son tenidas por más importantes que la democracia. Las instituciones democráticas serán definidas aquí como instituciones que ejecutan la voluntad popular en sus decisiones, ya sea que esas decisiones sean sabias o estúpidas, generosas u opresivas. Cuando los gobiernos no-democráticos de la era de la Reconstrucción, en el sur norteamericano, fueron reemplazados por gobiernos más sensibles a los deseos de la mayoría, la minoría sufrió opresión y terror en una escala pocas veces vista en la civilización moderna. La protección residual como la que la minoría negra retuvo en esa oportunidad provino principalmente de fuentes que poco tenían que ver con la democracia política, especialmente de los mercados,⁸ la moralidad⁹ y las cortes de apelación.¹⁰

Cuando la libertad se concibe como una relación entre personas, las transacciones de libertad por bienes materiales, progreso científico o poderío militar, por ejemplo, se vuelven bastante explícitas, en lugar de verse subsumidas bajo una ex-

Jay, *The Federalist Papers* (New American Library, 1961), pp. 310-311; Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (Alfred A. Knopf, 1966) Vol. II, Libro Cuarto, Cap. III.

⁸ Robert Higgs, *Competition and Coerción* (Cambridge University Press, 1977) *pássim*.

⁹ Gunnar Myrdal, *An Amenean Dilemma*.

¹⁰ Richard Kluger, *Simple Justice* (Alfred A. Knopf, 1976) *pássim*.

pansión general de la "libertad", redefinidas completamente. El crecimiento de los poderes para tomar decisiones del gobierno puede facilitar diversas formas específicas de progreso material —aun si es a expensas del progreso material en general— mientras se reduce la libertad. Ese intercambio requiere ser explicitado. Pero en vez de eso es enturbiado por aquellos que definen la libertad como opciones (libertad para)¹¹ y que tienen muchas opciones para prometer a cambio de nuestra libertad. El enfoque de las opciones pregunta: "¿Qué libertad tiene un hombre que muere de hambre?" La respuesta es que morir de hambre es una condición humana trágica, tal vez más trágica que la pérdida de la libertad. Pero ello no quita que aquí se esté hablando de *dos cosas diferentes*. Más allá del valor relativo que asignemos a cosas tan desagradables como el estar endeudado y estar constipado, un laxante no nos sacará de nuestro endeudamiento y un aumento salarial no asegurará "regularidad". Inversamente, en una lista de cosas deseables, el oro puede ocupar un rango superior a la mantequilla de maní, pero no se puede esparcir oro sobre el pan y alimentarse con él. Al falso hecho de los valores relativos de las cosas no se le puede permitir confundir asuntos de *distinguir* cosas.

El mero hecho de que algo pueda exceder en categoría a la libertad no hace que ese algo se *convierta* en libertad. Más aún, tanto en las transacciones sociales como en las transacciones económicas todos los valores relativos o preferencias son crecientes hasta cierto punto y variables en otros. Nada deseable en absoluto es categóricamente menos deseable que otra cosa. La comida puede ser crecientemente preferible a cualquier cantidad de libertad para un hombre que muere de hambre, pero ello no significa que los postres de un banquete sean crecientemente preferibles a la libertad de volver al hogar al término de la tarde. Las grandes aspiraciones sociales son a menudo discutidas en un lenguaje tan categórico que resulta fácil olvidar su naturaleza gradual y, en consecuencia, también fácil hablar estupideces con aparente profundidad. Tanto Adam Smith como John Rawls convirtieron la justicia en la primera virtud de la socie-

¹¹ Dahl y Lindblom, cit., p. 29; Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* Boston: Little, Brown and Co., 1966), p. 259; Karl Marx y Friedrich Engels, *The Holy Family* (Foreign Language Publishing House, URSS, 1950), p. 176; Karl Marx y Friedrich Engels, *Basic Writing on Politics & Philosophy*, p. 222.

dad,¹² pero sus significados no sólo eran diferentes sino prácticamente opuestos, dado que uno hablaba gradualmente y el otro categóricamente. Para Smith, cierta cantidad de justicia era prerequisite para la existencia de cualquiera de las características más antiguas de la sociedad,¹³ aunque distaba de pensar que todos los incrementos de justicia invariablemente excederían en importancia a los incrementos de otras cosas, y en el hecho calificó tal creencia de contraproducente y doctrinaria.¹⁴ Para Rawls, la justicia es categóricamente suprema, en el sentido de no ser marginalmente inferior a cualquier otra consideración, de modo que una consideración de justicia sólo se podría sacrificar en aras de otra consideración de justicia, pero no en aras de algún otro objetivo anhelado.¹⁵ De acuerdo con Rawls, no debiera adoptarse una política que, beneficiando a toda la humanidad, excluya de ese beneficio a un solo individuo, sin importar cuánto se beneficiaría toda la especie, incluso si ese individuo excluido resultase totalmente indemne, dado que ello significaría una distribución "injusta" de los beneficios de la política. Tal vez no muchas personas concuerden con las conclusiones de Rawls, lo que no obsta que empleen el mismo enfoque categórico arbitrario del análisis social que condujo lógicamente a tales conclusiones.

Cuando dos cosas han de ser transadas, es necesario comprender claramente 1) que son realmente dos cosas diferentes, y es también necesario considerar 2) explícitamente, sobre qué términos estamos dispuestos a transar marginalmente la una por la otra. Nada se gana con pretender, o insinuar, que ambas son la misma cosa, o que una simplemente es más de esa cosa que la otra. Al menos, nada se gana desde el punto de vista de la toma de decisiones racional. En la realidad política *mucho* es lo que ganan aquellos que desean tomar el poder de decidir de otros en sus propias manos. Cuantiosa es la prestidigitación verbal practicada con afirmaciones como "la seguridad es meramente un

¹² Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, Parte I, Sección II, Cap. 3, p. 166; John Rawls, *A Theory of Justice* (The Belknap Press, 1971), p. 3.

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ *Ibid.*, Parte II, Sección II, Cap. 2, pp. 380-381.

¹⁵ Rawls, *op. cit.*, pp. 3-4.

aspecto de la libertad".¹⁶ La libertad ha costado demasiada sangre y dolor como para que se renuncie a ella al bajo precio de la retórica.

"Poder" No-gubernamental

No sólo la libertad es confundida con otras cosas; también lo es su polo opuesto, la fuerza. El amplio reconocimiento de la necesidad de emplear la fuerza para contrarrestar otra fuerza es usado para justificar una creciente fuerza gubernamental para contrarrestar cosas que no son fuerza en absoluto, pero que son metafóricamente llamadas fuerza, con el objeto de justificar la acción coercitiva en su contra. Los ataques contra el "poder" económico constituyen una forma común de justificar el aumento de la fuerza del gobierno.

Muchas veces la retórica es preservada por estratagemas tales como referirse a los porcentajes retrospectivos de ventas de una firma durante un período dado como una parte del mercado que "controla", confiriéndole un sentido prospectivo. Se emplean metáforas y definiciones vagas para justificar una expansión del poder del gobierno, que no es ni vago ni metafórico, sino muy concreto. Sin embargo, tanto con el poder como con la libertad, una definición suficientemente amplia o vaga permite muchos ejemplos. Lo que resulta crucial en el enjuiciamiento de un ejemplo de esta naturaleza es la distinción entre 1) situaciones en que las opciones de un individuo para tratar con negociadores alternativos son forzosamente reducidas o eliminadas, y 2) situaciones en que un negociante dado suma tanto más a sus opciones que cualquier otro, que la aceptación es un resultado inevitable. Un monopolio o cartel reduce las opciones del consumidor, mientras que un competidor exitoso agrega una opción más. Reducir las opciones del consumidor no requiere, simplemente, que uno suba su propio precio, cualquiera puede hacerlo, sino que mantener a otros fuera de competencia para evitar que socaven ese precio. Esto habitualmente requiere de una franquicia de exclusividad de parte del gobierno o de alguna ley o regulación que restrinja la competencia. Estos monopolios o carteles creados por el gobierno son los beneficiarios de la fuerza del gobierno, no su objetivo. La situación de un gestor que ofrece

¹⁶ Dahl y Lindblom, *op. cit.*, p. 49.

mejores términos que otros puede convertirse en una amenaza de "poder" extraña que debe ser combatida por el gobierno, aunque, en la realidad, muchas actividades antimonopólicas y de regulación hacen exactamente esto. De lo que se trata aquí, es simplemente que una transacción que implique un mayor uso de fuerza en la producción de decisiones económicas, es negada por retratarse la fuerza gubernamental meramente como una compensación a la fuerza privada existente, sin registrar incremento neto alguno.

Democracia

La democracia ha sido aquí definida por sus características como proceso, y no en cuanto a los resultados que de ella se esperan, tal como libertad, dignidad del individuo u otros beneficios que a ella se asocian o se le atribuyen. Cualesquiera sean los méritos de la democracia, ésta tiene sus limitaciones institucionales y opera dentro de un área de restricciones circunstanciales, al igual que cualquier sistema político, económico u otro. El carácter abierto de la esperanza ha conducido en ocasiones a la visión de que una mayoría puede o debiera tener cualquier cosa que desee, idea que aquí hemos definido como "la falacia democrática". La falacia democrática presupone implícitamente opciones circunstanciales ilimitadas, de modo que si una mayoría no obtiene lo que desea, eso sólo puede ser resultado de alguna forma de negación de sus derechos democráticos en algún sentido intencional. Elección a través de la urna electoral ha sido igualada a menudo con elección a través del mercado. Pero las limitaciones inherentes significan que los gobiernos democráticos no tienen un conjunto ordenado de opciones más amplio para ofrecer que cualquier otro —independientemente de cuales opciones muchos puedan creer que existen—, y que una diferencia crucial entre las urnas electorales y los precios es que estos últimos transmiten un conocimiento efectivo sobre limitaciones inherentes, mientras que las urnas electorales no lo hacen. Si yo deseo poseer un automóvil Rolls Royce y simultáneamente un nivel de vida normal, la etiqueta con el precio, adherida al vehículo, inmediatamente me informa, convence y virtualmente fuerza a la conclusión de que estas dos cosas son incongruentes. Pero si yo creo simultáneamente en un gran arsenal bélico, impuestos bajos, un presupuesto nacional equilibrado y programas sociales masivos, no hay limitaciones para que yo no vote por eso. Algún tiempo después de una decisión electoral puede volverse evidente que

aquello esperado o prometido no se materializó en los hechos, pero ello puede ser fácilmente atribuido a la deshonestidad de los candidatos políticos, sin una gran percepción pública de que el conjunto de opciones simultáneamente deseadas era inherentemente irrealizable desde un comienzo. En lugar de retroalimentar al electorado para que reduzca el conjunto de opciones deseadas a lo que es simultáneamente realizable, el mensaje puede ser escoger personas diferentes como líderes, o diferentes ideologías, movimientos, etc., con el fin de seguir buscando el mismo conjunto de opciones. De hecho, cuando el progreso social es enfocado retrospectivamente, a menudo es considerado como axiomáticamente atribuible a dicha insistencia en cosas mejores antes que a los avances tecnológicos y organizacionales en el tiempo, los cuales generaron conjuntos ordenados de opciones más amplios de los cuales elegir. Es como si el crecimiento histórico del Producto Nacional Bruto fuese incidental en un creciente nivel de vida causado por la actividad política.

La cuestión no es aquí si los electores tienen el derecho de escoger cualquier cosa que deseen. Los electores solamente pueden *elegir* características de proceso y *esperar* por resultados. Los consumidores compran resultados y dejan el proceso a quienes tienen un conocimiento especializado de tales cosas. Aquí no hay un argumento para negar a los electores sus opciones democráticas. Se trata simplemente de exponer que los términos de la elección son normalmente mal expuestos en lo político. La presencia de inflación en los más variados tipos de gobierno y a lo largo de miles de años de historia, sugiere que una parte nada despreciable del arte de la política consiste en plantear falsas opciones y en tratar de aparentar satisfacer simultáneamente reivindicaciones contrapuestas, cuando en realidad no pueden ser satisfechas.

Una versión más extrema de la falacia democrática va más allá de la idea que una mayoría puede o debiera tener todo por lo que votó, pretendiendo el mismo derecho para subconjuntos minoritarios particulares de la población. Se considera como un "fracaso" del sistema democrático —o como prueba de que el sistema no es "realmente" democrático— que determinadas personas conscientes no puedan lograr lo que anhelan a través de canales legítimos. Justificaciones del quebrantamiento de la ley (que en principio se extienden hasta el límite del terrorismo) por parte de insurgentes frustrados se basan en esta premisa. En esta versión de la falacia democrática, la ignorancia de las restricciones inherentes dentro de las cuales funcionan todos los procesos productores de decisiones, es simplemente exten-

dida para ignorar los deseos de todas las demás personas como una razón obvia (y válida) de por qué un subconjunto particular de deseos no fue logrado.

En ocasiones se presume que el subconjunto conoce mejor los intereses "reales" de la mayoría que esa misma mayoría, actuando, entonces, de modo democrático en un sentido "más amplio". Esto confunde las características de un resultado esperado con las características de un proceso de toma de decisiones. En la visión de los subconjuntos, los resultados esperados por subconjuntos *numerosos* son preferibles a la percepción de las cosas que tiene la mayoría. La democracia es simplemente un proceso productor de decisiones para resolver tales conflictos entre percepciones dispares. Resolver los conflictos mediante otros procesos —incluyendo la violencia— es transar la democracia por otra cosa. Disimular esa transacción llamando a esa otra cosa también "democracia" es ignorar el hecho de que virtualmente todos los sistemas o movimientos políticos son ostensiblemente para beneficio de las personas. Los resultados que se esperan de parte de reyes, emperadores, juntas militares y toda suerte de dictadores tendrían así que ser todos llamados "democráticos" en algún sentido "más amplio".

Al igual que otras transacciones, aquellas que involucran a la democracia frecuentemente son negadas o mal expuestas mediante la inclusión de otras cosas en una definición más vaga y extensa de democracia. La democracia "participativa" ha surgido por esta vía, por ejemplo, como otro concepto más definido por los resultados que de ella se esperan y no por las características del proceso mismo. En principio, dicha democracia se distingue de la democracia representativa y es complementaria de ella. En una democracia representativa, cuando los electores escogen representantes que en realidad toman las decisiones, éstos pueden ser o llegar a formar parte de un pequeño conjunto de personas con intereses y perspectivas diferentes a las del pueblo en su totalidad. La teoría subyacente a la democracia "participativa" es que un mayor número de decisiones debieran ser hechas directamente por el pueblo mismo, antes que a través de representantes. Para este fin, numerosas juntas vecinales, comisiones, consejos o asesores de un tipo o de otro deben intervenir directamente en el proceso productor de decisiones. El supuesto implícito de la teoría es que habrá no sólo un mayor número de tomadores de decisiones, sino que más representativos. Pero, pasando de esperanzas a mecanismos institucionales, habitualmente no hay nada para conducir institucionalmente hacia ese resultado y mucho para conducir en sentido opuesto.

Aquellos individuos que poseen el tiempo, la educación y la inclinación de "participar", pueden ser muy poco representativos del pueblo. En la práctica, democracia participativa significa que representantes elegidos sobre una base amplia han de compartir el poder con representantes autoseleccionados de distritos electorales menores. Desde el punto de vista de la transmisión institucional y de la autenticación del conocimiento, significa que, en lugar de tener procesos juzgados por personas informadas y resultados juzgados por extraños, algunos de estos últimos han de juzgar y cambiar procesos sobre la base de su experiencia parcial en el interior y sus intereses poco representativos en el exterior. Se trata, esencialmente, de una transacción marginal entre el derecho del pueblo de decidir a través de representantes elegidos y la oportunidad autoacordada de acceder al manejo de los asuntos públicos.

Cualesquiera sean los méritos o los desmerecimientos sustantivos de transacciones particulares en que se hallen en juego libertad, fuerza o participación, lo crucial es contemplar las transacciones como tales y no como suelen ser representadas en ocasiones, simplemente "más" libertad o democracia redefinidas de acuerdo a conveniencia.

Derechos

Los derechos ya han sido mencionados como rigideces. También constituyen límites que restringen el ejercicio del poder gubernamental y delimitan áreas en cuyo marco la discreción individual se halla libre de formular decisiones. Además de estos derechos constitucionales de los ciudadanos en general, existen derechos especiales, tales como el derecho al uso exclusivo de cosas específicas (derechos de propiedad) o derechos que emanan de compromisos mutuos específicos (contratos) y derechos creados por una legislación específica (derechos de empleo, derechos de vivienda, etc.). Por "derechos" habremos de entender aquí títulos o prerrogativas legales, sin tomar en cuenta sus méritos morales. Derechos, en este sentido, son simplemente afirmaciones objetivas acerca de la disponibilidad del poder estatal para respaldar demandas individuales. Simplemente son opciones para usar fuerza gubernamental a menos de su costo de producción, idealmente a cero costo. En realidad, se requiere de un cierto costo en tiempo y esfuerzo, incluso para llamar a la policía; para reivindicar muchos derechos puede ser necesaria una dilatada y costosa batalla legal a través de las diversas cortes

de apelación. Cada vez que un derecho que vale X (en dinero u otra cosa), cuesta 2X para ser reivindicado, tal derecho deja de existir, para todos los propósitos prácticos, para el individuo. Allí donde la mayor parte de los costos recae en el gobierno, la transacción es entre los costos sociales implícitos en una violación particular de los derechos individuales —es decir, el efecto sobre otras personas de dejar que tales violaciones pasen sin ser castigadas— en comparación con los costos de hacer cumplir la ley.

Las transacciones sociales están involucradas en la creación, definición y asignación de derechos a los individuos. Cuando un determinado tipo de actividad es tratado a través de la creación de derechos más que mediante procesos productores de decisiones alternativos, hay una pérdida de flexibilidad (ajuste marginal) y de reversibilidad. Algo que es marginalmente preferible, en un punto dado se torna categóricamente impuesto en todos los puntos por la fuerza de que dispone el gobierno, ya que la ley de los retornos decrecientes se aplica tanto a los procesos sociales como a los económicos, ello significa que muchos beneficios son empujados hasta el punto en que cesan de ser beneficios y en que, incluso, pueden llegar a tornarse contraproductivos.

Derechos de Propiedad

La creación de derechos involucra interrogantes no sólo respecto de si crear derechos como modo de tratar una transacción particular, sino que también respecto de a quién asignar tales derechos. Los derechos de propiedad implican ambos tipos de decisiones. Muchas cosas permanecen sin dueño —animales salvajes o pájaros, los peces del mar, seres humanos, el aire y la luz del sol— porque la imposición de derechos de propiedad se tiene por impracticable o indeseable. Las ideas no pueden ser registradas como propiedad intelectual por ambas razones, mientras que una permuta de palabras sí puede ser registrada, tanto porque es factible determinar su autoría, como porque considera más importante otorgar una recompensa anticipada como un incentivo para seguir escribiendo en el futuro que aumentar marginalmente la circulación de escritos ya existentes a través de la eliminación de los derechos de autor.

Los derechos de propiedad en general, deben ser distinguidos de la forma particular de los derechos de propiedad en los así llamados países "capitalistas". Un gobierno socialista tam-

bién es propietario. Si el socialismo significase literalmente una *abolición* de los derechos de propiedad, más que su reasignación, entonces cualquier ciudadano individual sería libre de construir una casa, montar a caballo o jugar béisbol en terrenos que el gobierno reserva para la producción de alimentos, y la vida se tornaría imposible en tal sociedad. Pero, en realidad, ya sea bajo capitalismo o socialismo, los derechos de propiedad son, básicamente, derechos para excluir, lo que en términos operativos significa la disponibilidad de fuerza gubernamental para expulsar o castigar a otros por emplear la misma propiedad sin permiso. Sin embargo, el *derecho* de excluir no significa que la exclusión resultará. Los derechos de excluir son negociables en las economías de mercado y pueden ser arrendados o vendidos, en parte o como un todo. Los derechos de propiedad también son divisibles entre unidades productoras de decisiones. Una persona u organización puede poseer el derecho de cultivar determinado campo, mientras otra unidad productora de decisiones posee el derecho de los minerales que se hallan debajo y aún otra posee los derechos de tender cables eléctricos por sobre ese campo. Casi nunca un solo propietario posee cada uno de los usos concebibles de una propiedad determinada. El propietario de una montaña no tiene el derecho de sobrevolar dicha montaña y tampoco posee el derecho sobre cada torrente de agua que se origina en su montaña, en el sentido de poder verter cualquier cosa que desee en sus aguas.

Tanto en un contexto socialista, como en uno capitalista, un derecho de propiedad es un privilegio diferencial¹⁷ de algunos para excluir a otros de decisiones o actividades que

¹⁷ Esto es negado por F.A. Hayek en *The Road to Serfdom* (Chicago: University of Chicago Press, 1944), p. 80, sobre la base de que algo no constituye privilegio si cualquiera pueda adquirirlo. Ello significa en perspectiva que el acceso no constituye privilegio, lo que de ninguna manera niega que la posesión retrospectiva pueda ser un privilegio. Con toda seguridad la presidencia de los Estados Unidos es un cargo de privilegio, aunque la Constitución lo hace eventualmente alcanzable para casi cualquiera (y algunos de los titulares han dado prueba de ello). Una función como la presidencia o derechos de propiedad pueden constituir privilegio si el individuo que termina ejerciendo tales funciones no las ha alcanzado a través de ventajas o privilegios personales. El cargo de emperador del Imperio Romano era un cargo extraordinariamente privilegiado, a pesar de que muchos individuos que alcanzaron tan alta posición surgieron a partir de puestos modestos y aun desventajosos en la sociedad.

involucran algún objeto de valor físico o intangible. Este privilegio diferencial no es personal; el actual propietario puede hacer encarcelar a quien fue dueño hasta la semana pasada por ingresar ilegalmente a su propiedad. En una sociedad socialista o comunista, un funcionario depuesto no podría osar intentar seguir dirigiendo empresas anteriormente bajo su control. La base de un derecho de propiedad es, por lo tanto, no un atributo o mérito individual, sino la conveniencia social. La interrogante social es, entonces, ¿qué ha de ganarse o perderse defendiendo un derecho de propiedad, sobre qué base debiera el derecho ser asignado y debiera éste ser transferible? La definición y asignación de derechos de propiedad acontecen en todo tipo de sociedades—en las sociedades socialistas las asignaciones, por ahora, están basadas en elección o designación política—mientras que el traspaso a la discreción de los agentes individuales es la característica definitoria de los procesos capitalistas.¹⁸

Definir un derecho de propiedad es delimitar y juntar en un paquete diversas actividades posibles, asociadas con un objeto de valor dado. Es esencialmente un juicio que ciertas decisiones van juntas, en el sentido de que diferentes decisiones tomadas sobre cada una de las actividades por separado en escasas ocasiones son tan beneficiosas para la sociedad como decisiones tomadas en forma colectiva sobre el conjunto de actividades. Si se definen derechos de propiedad sobre la cabeza de un puerco vivo independientemente de los derechos de propiedad sobre el corazón, el estómago, o las patas traseras del mismo puerco, de forma tal que esos derechos puedan ser mantenidos por diferentes unidades productoras de decisiones, es poco probable que el puerco pueda sobrevivir un espacio de tiempo óptimo desde el punto de vista de la producción de chuletas, jamón y menudencias. Si el dueño del corazón del puerco removiera su propiedad, el valor del resto de la propiedad sería reducido. Si esos derechos de pro-

¹⁸ En este contexto, la expresión "derechos de propiedad versus derechos humanos" pierde mucho de su significado. La propiedad en sí no tiene derechos. Sólo los seres humanos tienen derechos. La única opción plena de significado es entre mecanismos de toma de decisiones alternativos para resolver conflictos entre personas respecto de transacciones entre bienes alternativos. Alguna urgencia circunstancial puede o no puede exceder en importancia al significado de un derecho de propiedad en particular. Pero aquí, tal como acontece en el caso de la libertad, las cuestiones individuales de rango no necesariamente deben ensombrecer o confundir la cuestión central de la distinción.

piedad separados son transables, obviamente sería conveniente para los intereses de alguien adquirir esos derechos separados y riesgosos a un valor superior del que tienen para los diversos propietarios, a fin de combinarlos en un solo derecho sobre el puerco, considerablemente menos riesgoso. En otras palabras, el derecho sobre todo el porcino es más valioso que la suma de los derechos sobre todas sus partes. La *definición* de un derecho de propiedad es, en consecuencia, un paso importante, especialmente en sistemas que prohíben la transferencia consecutiva de esos derechos.

En los sistemas feudales, en que la tierra es heredada en calidad de propiedad indivisible que debe permanecer en manos de una familia determinada (propiedad sujeta a vínculo), es la sociedad toda la que pierde si esas tierras están en parcelas tan pequeñas, o situadas de modo tal, que se tornan mucho menos productivas que si pudieran combinarse en unidades mayores o transadas para lograr parcelas contiguas, o si tierra servida por un cauce de agua dado se hallase bajo la misma unidad productora de decisiones. Inversamente, una propiedad puede ser demasiado extensa como para ser eficientemente administrada por una sola unidad tomadora de decisiones, de modo que arrojaría un mayor producto para la sociedad toda si estuviera bajo diversas unidades. Estos problemas no son exclusivos del feudalismo. Dondequiera que la definición inicial de los derechos de propiedad sea imperfecta —lo que equivale a decir, dondequiera que haya sido realizada por seres humanos— y las transferencias consecutivas estén o prohibidas o restringidas, surgen problemas similares. Un gobierno socialista puede, por ejemplo, "vincular" toda una rama industrial a una sola comisión de planificación, lo que puede conducir a "errores" evitables en la industria, que no son resultados de la estupidez o de la perversidad, sino se deben exclusivamente al elevado costo de controlar la propiedad tal como se ha definido. Si la propiedad fuese transferible, sería más valiosa en unidades menores, más valiosa no sólo para sus compradores, sino que para la sociedad entera.

Dejar los derechos de propiedad completamente indefinidos resulta todavía más desastroso que definirlos de modo imperfecto. Ciertos animales salvajes son muchas veces cazados hasta su extinción, precisamente porque no pertenecen a nadie. Mediante decreto o a través de una metáfora podría llegarse a afirmar que pertenecen "al pueblo", pero a menos que sea factible aplicar la fuerza para excluir a los cazadores furtivos, no hay, en realidad, derecho de propiedad. Son precisamente aquellas cosas que pertenecen al "pueblo" las que históricamente

han sido saqueadas; criaturas salvajes, el aire y las vías de agua constituyen ejemplos notables. Esto apunta el meollo de por qué los derechos de propiedad son en primer lugar socialmente importantes. *Derechos de propiedad significan controles auto-interesados*. Ninguna criatura que es *propiedad* se halla en peligro de extinción. Ningún bosque virgen que constituye propiedad se halla en peligro de ser arrasado. Nadie mata el ganso de los huevos de oro cuando es su ganso. Ni siquiera las gallinas domésticas que ponen huevos corrientes se hallan en peligro de ser muertas antes de que esté asegurada su reposición. Ninguna compañía maderera va a permitir que sus propios bosques se conviertan en una masa de tocones, aunque ella puede hacer esto en tierra "pública".¹⁹

Creando monitores con un interés, amparado en la ley, en la maximización de un conjunto dado de valores, los derechos de propiedad reducen el costo social de controlar la eficiencia. En sistemas de propiedad no transferible, los incentivos del controlador residen en maximizar esos valores hasta donde sea posible durante el ejercicio de un cargo, ya sea como heredero de una propiedad sujeta a vínculo familiar, ya sea como miembro de una moderna comisión de planificación con un período fijo. Allí donde la propiedad puede transferirse a voluntad, el valor presente de una propiedad, en cualquier momento dado, incluye los valores futuros alcanzables mucho más allá del horizonte de tiempo (o incluso vida entera) del propietario existente, quien, por lo tanto, no tiene incentivo para restringir su maximización al corto plazo. En los sistemas socialistas, las transferencias de propiedad tienen lugar a través de decisiones políticas destinadas a reemplazar a los miembros de los organismos de planificación o a reorganizar la estructura de planificación misma. La propiedad en sí jamás pertenece a esos individuos, aunque se beneficien tanto física como financieramente de la misma, y una

¹⁹ Ni siquiera un propietario de bosques nonagenario necesita cortarlos todos si desea lograr ganancias inmediatas. El valor futuro de árboles que madurarán mucho después de su muerte se refleja en el valor actual de sus bosques en el mercado. El valor del bosque no está limitado por el uso que se haga de él, sino por el uso que terceros hagan de él. Con todo lo limitado que puede ser el horizonte temporal de un nonagenario, hay otros con horizontes de tiempo más elevados, para los que tendrá correspondientemente mayor valor. Una compañía de seguros de vida puede interesarse bastante en árboles (u otros bienes) que maduren en cincuenta años más, cuando llegue el momento de pagar a muchos de sus asegurados.

administración visiblemente exitosa puede generar una ganancia de capital bajo la forma de una creciente probabilidad de promoción a niveles superiores de paga o poder. Todo ello proporciona incentivos de corto plazo para una maximización de corto plazo de valores políticamente visibles. La moralidad, la ideología o un sentido de la historia deben, entonces, constituirse en incentivos para las políticas de maximización de largo aliento. El que esos incentivos sean aplicables a sólo un número limitado de individuos, o a individuos en sólo un número limitado de posiciones de visibilidad histórica, puede ser descrito por el hecho de que las inversiones de largo plazo realizadas en la Unión Soviética son dirigidas sólo por unas pocas personas a la vez. Al alero de estructuras de incentivo de corto plazo, las unidades de toma de decisión individuales tienden a evitar innovaciones tecnológicas con costos de corto plazo y beneficios de largo plazo tanto "como el demonio rehuye el incienso", para citar al premier soviético Brezhnev en un discurso quejándose de los administradores soviéticos.²⁰

Dado que los derechos de propiedad son esencialmente derechos para excluir, con auxilio de la fuerza proporcionada por el gobierno, los costos a ser considerados en esta transacción social son los costos pagados no sólo por aquellos excluidos, sino que por la sociedad toda. De hecho, cuando una economía es reconocida como un esquema de racionamiento que debe negar muchas cosas a muchas personas (pocos individuos podrían afrontar adquirir uno de cada uno de los artículos producidos en una economía), esta cuestión se reduce a las pérdidas sufridas por la sociedad en general. Los derechos de patentes excluyen a productores alternativos de ofrecer los bienes patentados, reduciendo la competencia y la eficiencia de ella derivada. Los derechos de autor reducen la diseminación del conocimiento y la entretención, dado que por vía de los precios desplazan a potenciales usuarios fuera del mercado con requerimientos de *royalty*. Con las patentes como con los derechos de autor, no son los *royalties*, efectivamente pagados, los que constituyen la pérdida social; éstos son apenas transferencias internas. Son las transacciones que no se verifican por potenciales cargos de *royalty*, los que constituyen la pérdida social neta. El costo de vigilar

²⁰ Citado por Joseph Berliner en *Prospects for Technological Progress*, en *Soviet Economy in a New Perspective*, Joint Economic Committee, Congreso de los Estados Unidos (Government Printing Office, 1976) p.437.

los derechos de propiedad es también una variable social implícita en una transacción respecto de los beneficios. Todo el costoso aparato de títulos de dominio, registro de títulos, sistemas de cortes civiles, órdenes de desalojo, etc., son parte del costo de los derechos de propiedad en general, y de tenencia de propiedad altamente fragmentada, en particular. Los costos también pueden incluir pérdidas para aquellos individuos que se busca beneficiar.

Los derechos en general pueden ser conferidos tanto para beneficio individual como para beneficio social. Los derechos de propiedad están destinados a asegurar ganancias para la sociedad en general, incluyendo a numerosas personas que no poseen una propiedad significativa. En la ideología socialista se insiste en este punto, donde el gobierno se reserva los derechos de propiedad "para beneficio del pueblo", aunque también está implícito en la ley del derecho de propiedad privada capitalista, donde es la conveniencia social más que la ganancia individual lo que constituye la razón fundamental de control.²¹ Sin embargo, hay muchos derechos destinados a beneficiar primordial o exclusivamente a aquellos a quienes se aplican directamente los derechos. Las leyes de derechos civiles, por ejemplo, están en general destinadas a beneficiar a las minorías étnicas o raciales, y las leyes de salario mínimo generalmente están destinadas a beneficiar a los empleados que perciben remuneraciones bajas. El objeto de discusión apropiado aquí es la transacción de costos y beneficios para esos subconjuntos de la población, al igual que para toda la población.

Iguales Derechos versus Derechos Especiales

Si bien todas las formas de organización de la sociedad requieren de algún conjunto confiable de expectativas, exigible por presión de grupos o fuerza, en muchas naciones no basta con que existan derechos; ellos deben ser también, en principio, derechos *iguales*. La igualdad como principio político o legal no depende en creer en cualquier tipo de igualdad empírica. Por el contrario. Si fuese literalmente verdadero que "todos los hom-

Véase, por ejemplo, Richard Posner, *Economic Analysis of Law* (Little, Brown and Company, 1972), Capítulo 2; Henry G. Manne, ed., *The Economics of Legal Relationships* (West Publishing Co., 1975), Parte I, Sección B.

bres son creados iguales", no habría motivo para una protección igualitaria por la ley e, incluso, tal vez no habría necesidad siquiera de las leyes. Si todas las personas tuvieran exactamente la misma inteligencia, fuerza, agresividad, capacidad organizativa, etc., no habría necesidad de que la ley protegiese a unos de otros, puesto que determinado individuo jamás se hallaría en posición de sacar exitosamente ventaja de otro. Si bien una coalición de tales individuos iguales podría arrollar a cualquier individuo aislado, ellos serían todos igualmente capaces de prevenirse y de organizar contracoaliciones para contrarrestar esa amenaza. Son precisamente las desigualdades entre las personas las que tornan tan importante una protección igualitaria de la ley; es decir, debe existir una fuerza organizada arrolladora pronta a restablecer el equilibrio, de modo que una débil ancianita pueda tener el mismo derecho a la vida que el más fornido de los jóvenes, o que los impostores que engañan a los desprevenidos no sean inmunes al debido castigo por parte de los correspondientes funcionarios.

Desde luego, son escasas las personas que son iguales en un sentido estrictamente empírico. La mayor parte de las personas que son consideradas iguales habitualmente son consideradas como tales debido a que poseen *desigualdades compensatorias*, esto es, ninguna de ellas es superior en todos los aspectos, y tampoco son iguales en todos los aspectos. En este contexto, la "igualdad" depende antes que nada del peso asignado arbitrariamente a los diversos rasgos que predominan en una y otra persona. También cualquier noción general de "superioridad" o de "inferioridad" dependería de ese factor. Todos estos intentos de sumar características dispares ignoran la diversidad de valores personales que torna imposible contar con unidades objetivamente reconocidas e intercambiables, en las cuales sumar totales. La mayoría de nosotros otorgaría gran peso al hecho de que el individuo A no es un homicida maniaco, mientras el individuo B sí lo es, prefiriendo así a A, aun si B fuese universalmente reconocido por poseer mayor encanto o belleza. Pero hay escasos rasgos respecto de los cuales existe un acuerdo similar, incluso respecto de un ordenamiento de rango y mucho menos todavía respecto de los pesos relativos.

Allí donde un segmento particular de la población posee derechos diferentes a los de la población en general, ya sea explícitamente, ya sea en la práctica, los costos de negociar con ese segmento tenderán también a ser diferentes. Cualquiera con una opción de negociar con extranjeros de permanencia ilegal en el país, ciudadanos comunes y corrientes o personas con inmuni-

dad diplomática, encararía diferentes riesgos (costos) de responsabilidad legal personal y distintas perspectivas de lograr reparación por cualquier perjuicio que sufriese de parte de individuos pertenecientes a cada uno de estos respectivos grupos. Si los individuos de estas tres categorías fuesen de otra forma idénticos, cualquier negociador eventual, ya sea como patrón en el campo, como empleador o como cónyuge, enfrentaría el menor riesgo de problema jurídico de parte del inmigrante ilegal y el mayor de parte de alguien que goce de inmunidad diplomática. Los abusos sufridos por el primero y aquellos infligidos a otros por el segundo son ambos conocidos. Lo que importa aquí no es la experiencia retrospectiva de estos dos grupos especiales, sino lo que ello, de modo más amplio, significa para el comportamiento futuro de la sociedad en general. Mientras más numerosos sean los derechos especiales creados para cualquier grupo en particular, tanto más elevados serán los costos de negociar con ese grupo y tanto más limitado el número de transacciones que ese grupo podrá consumir. Las legislaciones especiales en salud y seguridad para los jóvenes y las mujeres tornan a éstos en empleados menos deseables que otros, reduciéndoles así su posibilidad de emplearse. Este no es un fenómeno limitado sólo a los empleadores privados capitalistas. Los administradores soviéticos han evitado contratar trabajadores jóvenes cada vez que les es posible por exactamente las mismas razones.²² En la medida que han aumentado los derechos a desahucio legal para los trabajadores despedidos, también han ido aumentando los requerimientos para contratarlos, con el fin de descartar a muchos, que de otro modo serían empleables, dado que el empleador necesitase un mayor nivel de seguridad antes de asumir los crecientes riesgos de la responsabilidad legal por despidos.²³ Los parientes a menudo poseen derechos especiales respecto de alguna plaza de trabajo, sin que exista un acuerdo explícito al respecto; las reglas antinepotismo los tornan menos empleables para evitar esos costos.

Los derechos del consumidor aumentan los precios pagados por productos y servicios, dado que tanto una mayor calidad como una mayor responsabilidad legal del productor implican

²² Alec Nove, *The Soviet Economy* (Frederick A. Praeger, 1961), p. 234.

²³ Walter E. Williams, *Youth and Minority Unemployment* (Hoover Institution Press, 1977), pp. 34-35.

costos. La cuestión es si acaso el monto en que es aumentado el precio es más o menos que el mayor valor generado por las reglas. Si la mayor calidad del producto o la mayor responsabilidad legal del productor fueran de valor, habría incentivos de ganancia para que el productor aumentase su calidad, responsabilidad y precio en conjunto sin necesidad de que medien leyes de protección al consumidor. Desde hace tiempo se sabe que las tiendas con fácil devolución de mercaderías y dinero y servicio de reparación gratuito, cobran más caro que aquellas tiendas que venden el producto "tal cual". Algunas tiendas, incluso, venden por separado contratos de servicio, de modo que el mismo ítem físico puede ser adquirido en dos precios distintos al mismo comerciante, con dos niveles diferentes de responsabilidad del vendedor. Aquellos para los cuales la diferencia de precio constituye incentivo suficiente para especular con artículos de consumo, pueden comprar sin el contrato de servicio, y otros pueden sustituir marginalmente dinero por osadía. Estas diferencias subjetivas en el costo de los riesgos son ignoradas cuando las leyes vigentes prescriben categóricamente cuánta garantía de respaldo debe ser vendida con cada producto. Las aseveraciones de que el consumidor "realmente" debe estar mejor de este modo pueden, en muy escasas oportunidades, chequearse empíricamente. Una instancia histórica importante de imposición de "mejora" en la calidad del producto ocurrió cuando el Parlamento británico impuso en el siglo XIX mayores estándares de salubridad y comodidad para los barcos de transporte de emigrantes irlandeses. En consideración al inmundio y desagradable estado de los buques de la época, pareciera que podría sacarse de antemano la conclusión de que esto representaba un beneficio neto. Pero la historia muestra que los irlandeses se apresuraron para alcanzar a abordar buques que zarparían antes de la entrada en vigencia de la nueva ley, y el flujo de emigrantes cayó inmediatamente después de la misma.²⁴ El costo de la mayor calidad aparentemente fue ponderado de modo distinto por los mismos irlandeses que por el Parlamento británico.

Tal vez el problema crucial en juego en la creación de "derechos" especiales es que casi siempre implican una reducción del conjunto de opciones disponibles para quienes están en una transacción, sin ningún aumento compensatorio en otras opcio-

²⁴ Oliver McDonagh, *The Irish Famine Emigration to the United States*, Perspective in American History, Vol. X (1976), p. 412.

nes. No hay motivo para pensar que las personas generalmente lograrán un mejor conjunto de elecciones a partir de un conjunto menor de opciones, cuando el conjunto mayor incluye todas las opciones del conjunto menor. Si el propósito es, en los hechos, *negar* a los ostensibles beneficiarios su opción y sustituir la elección de otro, eso es un asunto diferente.

Dado que el impacto negativo de derechos legales especiales sobre los receptores es pocas veces reconocido por el público elector, ese costo pocas veces sirve de restricción para la producción de decisiones políticas. En efecto, la creación de derechos está menos restringida que la creación de otros beneficios ostensibles para electorados especiales. Si bien, habitualmente puede esperarse que los beneficios políticos aumenten el apoyo electoral entre los beneficiarios, se pierden votos entre aquellos que deben pagar los costos, ya sean los contribuyentes en general u otros que deben cargar con el bulto. Los derechos, sin embargo, cuestan al contribuyente un poco más que el valor del papel y la tinta necesarios para imprimirlos. Desde el punto de vista de un político, los derechos son, por lo tanto, un beneficio virtualmente ideal para conferir a grupos de apoyo electoral específicos. Allí donde los costos sociales del derecho consisten mayoritariamente en una reducción de potenciales transacciones afectadas por los derechos, lo que importa políticamente es si aquellos que se benefician tangiblemente con los mejores *términos* de las transacciones (leyes de salario mínimo, controles de renta) pueden percibir sus pérdidas compensatorias a partir de reducciones en el *número* de transacciones consumadas (desempleo, escasez de viviendas) y si el otro negociador puede ser públicamente desacreditado (empleadores "explotadores" o terratenientes "codiciosos"). Allí donde los términos son más visibles que el número de transacciones, y el otro negociador es políticamente vulnerable, hay escasa restricción sobre la proliferación de derechos especiales para grupos especiales.

La transacción entre derechos iguales y derechos especiales a menudo es negada por los mismos métodos verbales empleados para oscurecer la transacción entre libertad y otros valores. Las dos cosas que se transan simplemente son colocadas bajo una etiqueta, de modo que derechos especiales para grupos especiales son descritos como meros derechos iguales en algún sentido "más amplio" o "más verdadero", y en lugar de una transacción habrá, retóricamente al menos, sólo una expansión del único beneficio. Esta prestidigitación verbal evita tanto a la sociedad como a los supuestos beneficiarios confrontar los costos de los derechos especiales.

Derechos Generales

Allí donde ciertos derechos generales involucran deseos virtualmente universales, como el deseo de no ser asesinado, incorporarlos en leyes específicas elimina los costos de transacción de litigar inútilmente cada ocasión el perjuicio neto del acto individual, en un enfoque de derecho consuetudinario sin ninguna ley específica contra el asesinato. Análogamente, haciendo ilegal la fijación de precios *per se* se ahorra a los tribunales reiteradas segundas presentaciones de nociones básicas de economía en caso de infracción a las disposiciones antimonopólicas. El hecho de ahorrar algo de tiempo a los tribunales puede parecer una justificación extraña y débil para transformar derechos básicos en leyes. Tales leyes, sin embargo, transmiten un conocimiento virtualmente unánime, no sólo en relación con lo aberrante del crimen, sino en relación con la decisión de actuar contra quienes lo perpetraron. Pero en casos que impliquen transacciones *voluntarias* tal información no existe y, de existir, no sería necesario transmitirla. Si de algún modo fuese imposible matar a alguien sin que medie su propia cooperación voluntaria, la fuerza de las leyes contra el asesinato sería tanto menor de la que tienen y habría fundamento para litigar cada episodio a partir de cero, a fin de determinar cuál es el perjuicio realmente causado.

Incluso las leyes contra el asesinato están sujetas a los rendimientos decrecientes y, en última instancia, a rendimientos negativos. Un paciente en fase terminal que ha perdido la conciencia, definitivamente puede ser mantenido orgánicamente "vivo" durante meses o años tras la muerte de su cerebro, como garantía contra una acusación de asesinato u homicidio premeditado que podría ser presentada contra el médico o las autoridades hospitalarias. Otros pacientes terminales, cuya única conciencia es la de su aterrador dolor, pueden ver su agonía artificialmente prolongada por la misma razón, a pesar de que existen drogas disponibles para aliviar su sufrimiento, pero con el efecto secundario de acortar su "vida". La ruina económica de la familia de un paciente o el sufrimiento del propio paciente constituyen la "prima" implícita que se cancela por este "seguro" contra cargos de homicidio. Es un costo externo para las autoridades médicas que toman las decisiones, y, por tanto, no restringe su conducta. Con todo lo desproporcionados que pueden ser los costos y los beneficios en cualquier caso individual —siendo los costos para el paciente y sus familiares tanto más elevados que los beneficios para el médico— la gran interrogante social es

cuántas personas se encargarían de pacientes terminales (o de pacientes que podrían llegar a la fase terminal) si ello significase encarar a diario la posibilidad de cargos de homicidio por procedimientos médicos más humanos.

La tragedia está implícita en la naturaleza categórica de las leyes en general y en las leyes de homicidio en particular. El sistema legal todavía lucha con el problema de intentar introducir algún análisis marginal en esta área, por ejemplo, con órdenes de tribunales individuales para desconectar los equipos de salvación de la vida de pacientes terminales, comatosos, personas básicamente muertas, cuyos órganos y cuentas médicas son artificialmente prolongados. Pero los costos síquicos y legales de obtener tales órdenes de parte de los tribunales las hacen prácticamente inalcanzables para muchas personas. El punto aquí es no "culpar" a nadie. Por el contrario. Esta situación constituye una tragedia, en el sentido clásico de una catástrofe humanamente inevitable. Incluso podría ser que no hubiera una "solución" real que no abriera paso al sacrificio deliberado de otras personas enfermas por sus bienes, sus órganos o simplemente para zafarse de un inconveniente.

La ley contra el asesinato ha sido empleada como una ilustración de los rendimientos decrecientes de las leyes y las políticas en general, precisamente porque es una de las más universales de todas las leyes, que se halla presente en los sistemas sociales y legales más diversos y que han perdurado a lo largo de las épocas. No hay un grupo específico detractor de lo deseable del objetivo. Rendimientos decrecientes e incluso negativos en el caso de una ley tan esencial son una indicación sensata de los límites de cualquier ley o política, y de los límites del conocimiento de los cuales dependen las decisiones. Incluso, si, en una coyuntura dada, se torna obvio para el paciente, su familia y el médico tratante que el sufrimiento no debiera ser artificial e inútilmente prolongado, la transmisión de este conocimiento en *términos categóricamente articulados y documentados para terceras personas* es lo que determinará si se aplicarán las leyes de asesinato.²⁵ En general, los retornos decrecientes y los límites (costos) del conocimiento inhiben la aplicación de todas las leyes y las políticas, independientemente de cuán obvios o deseables parezcan ser sus objetivos.

²⁵ Si el paciente está muriendo de una condición que es sólo marginalmente diferente de una condición de la cual las personas se recuperan día a día, documentar el grado de su enfermedad puede constituir una tarea formidable.

Allí donde los derechos generales básicos involucrados constituyen derechos frente al gobierno —como en la declaración de derechos—, el ahorrar costos de transacción no es una consideración pequeña, dada la marcada desproporción entre los recursos del gobierno y los de un individuo particular. Colocar el peso de la prueba sobre el gobierno también ahorra costos de transacción. Sin tales derechos y sin diferencia de peso de prueba, cada persona tendría que litigar contra lo perjudicial de los argumentos generales del gobierno hasta acabársele su dinero y no ser capaz de seguir presentando batalla. Ahorrar costos de transacción es salvar a los derechos mismos de carecer de sentido.

Tiempo

El tiempo es importante de diversos modos en la producción de decisiones políticas, incluyendo los horizontes temporales de quienes las adoptan y de los electores, la dimensión temporal de los grupos de interés y los problemas generados por divisiones arbitrarias del *continuum* temporal por motivos de evaluación política.

Debido a que los horizontes temporales propios de los políticos son tan breves, los mayores horizontes temporales de los votantes son cruciales para transmitir una perspectiva más prudente a los responsables de decisiones gubernamentales. Pero el tiempo aumenta el costo del conocimiento político y el costo de una efectiva retroalimentación a los individuos o instituciones que toman las decisiones. Las consecuencias que toman mucho tiempo en tornarse visibles son menos probables de ser comprendidas en retrospectiva por el votante medio, y dada la rotación de los funcionarios elegidos y designados, la perspectiva de consecuencias negativas en el largo plazo puede constituir escasa o ninguna disuasión para un productor de decisiones individual en el momento que la decisión política es hecha. Allí donde existe un aparato político-partidario duradero —una "máquina"— preocupado de sus posibilidades de mantención en el poder a largo plazo, los costos externos de la toma de decisión individual pueden ser internalizados en alguna medida, e impone un horizonte temporal algo más extenso que en caso contrario. Sin embargo, con el crecimiento del número de políticos "independientes" o destacados (tal vez "carismáticos"), el horizonte temporal político tiende a reducirse a tan sólo los años que servirá ese individuo el cargo para el que fue designado o elegido. Puede resultar significativo, por ejemplo, que la crisis

financiera que vivió la ciudad de Nueva York en la década de los 70 surgiera a partir de políticas y prácticas adoptadas durante la administración de uno de los alcaldes más carismáticos e independientes de la década de los 60, y que la contrastante solvencia financiera de la ciudad de Chicago durante esos mismos años fuese mantenida justamente en uno de los últimos bastiones de la máquina política municipal.

Los miembros de una máquina política tienen grandes inversiones en sus futuras posibilidades electorales, que coinciden con sus propias expectativas individuales de seguir avanzando en la escala de antigüedad a cargos superiores. Mientras más independiente sea el político individual, tanto menos estará su destino atado a las consecuencias de largo plazo de sus decisiones en una unidad particular de gobierno. Las consecuencias negativas que afloren una vez que se haya retirado de esa unidad pueden incluso ser usadas para probar su superioridad por encima de quienes le sucedieron en el cargo. Lo que interesa e importa al individuo productor de decisiones políticas es cómo sus decisiones actuales, tomadas en su puesto actual, promueven sus perspectivas inmeditas para alcanzar posiciones aun mejores en otra parte. Si un conjunto determinado de medidas políticas aumentan las perspectivas presidenciales de un alcalde, el potencial perjuicio de esas políticas para la ciudad una vez que haya llegado a la Casa Blanca sólo muy difícilmente se constituirán en un disuasivo político.

El efecto de los aparatos partidarios, en contraste con los de un líder carismático, puede también observarse en los Estados no democráticos. El líder en ejercicio de la Unión Soviética en cualquier momento del tiempo podría hacerse más popular liberalizando restricciones gubernamentales o reduciendo el gasto militar y permitiendo que aumente correspondientemente el nivel de vida de su pueblo. Los perjuicios inmediatos para su propio régimen durante el ejercicio de un cargo pueden ser mínimos, pero aun así las importantes amenazas a los objetivos internos y externos del Partido Comunista bien podrían ser lo suficientemente serios como para causar que esa colectividad deponga al líder por haber tratado de iniciar tales reformas. Un partido con un horizonte de tiempo mayor requiere de un control más profundo que un individuo que apenas debe considerar su propio período de ejercicio. Las dictaduras no partidistas en países no comunistas pueden ser tan (o más) autoritarias, pero escasas veces son tan profundamente totalitarias, en el sentido de entrometerse en las vidas privadas, las creencias religiosas o el adoctrinamiento de los hijos. Las dictaduras no partidistas

están, en consecuencia, más sujetas a cambios, aun si es sólo por la muerte del dictador individual, como en el caso de España o de Portugal.

Sesgo Temporal

Tendemos a concebir diversos grupos de interés —la industria siderúrgica, la agricultura, los trabajadores de la construcción, los médicos, las minorías étnicas— como integralmente permanentes en el tiempo, y diversas legislaciones o políticas de interés especial para el beneficio de tales grupos como entidades duraderas. En realidad, sin embargo, la constante rotación de individuos u organizaciones en determinados sectores hace posibles marcadas divergencias entre los intereses de los titulares de un cargo, propias de un tiempo determinado, y el grupo de interés perdurable, del cual esos individuos forman una parte transitoria. Por ejemplo, las leyes que dificultan el despido por parte de los empleadores constituyen un obvio beneficio para aquellos que están empleados. Pero dichas leyes generan incentivos para que esos empleadores aumenten las exigencias de contratación, y para que sustituyan mano de obra por capital, contribuyendo ambas medidas al aumento de la tasa de desempleo de los trabajadores que constantemente ingresan a la fuerza laboral. El resultado neto puede ser una disminución de las oportunidades de trabajo para la "fuerza laboral" en el tiempo, aunque represente una ganancia inmediata de oportunidades laborales para los empleados en ejercicio. Para ellos puede constituir un objetivo completamente racional buscar tales leyes que protejan sus puestos, así como lo puede ser para los políticos en ejercicio que aprueban tal legislación. Muchos de aquellos cuyas perspectivas laborales futuras son transadas a cambio de ventajas en el presente son demasiado jóvenes para votar o todavía no han siquiera nacido. De forma similar, las leyes estatales norteamericanas a menudo protegen a los gestores empresariales en ejercicio de los esfuerzos de "absorción" de otras corporaciones que, después de comprar la empresa, podrían despedirlo. Desde un punto de vista social, puede tener escaso sentido proteger a ejecutivos menos eficientes de otros más eficientes. Sin embargo, es la administración en ejercicio la que decide dónde ubicar los cuarteles generales y las instalaciones de la empresa, y aquellos Estados de la Unión norteamericana que protegen a los actuales gerentes obstruyendo la "absorción" tienen la ventaja de atraer a su territorio empresas que generan impuestos y plazas laborales. Es una decisión perfec-

tamente racional de parte de los gobiernos estatales estadounidenses, aun cuando esas medidas van en contra del interés nacional. En pocas palabras, es perfectamente razonable para los trabajadores en ejercicio y las empresas actuales perseguir objetivos que son una antítesis de los intereses económicos de los trabajadores y de las empresas como grupos de interés de largo aliento. Y es igualmente razonable que políticos en ejercicio los acomoden con leyes que no concuerdan con los intereses de largo plazo de ninguna de las partes.

Podría parecer que una vez que los representantes temporales de un grupo perdurable son reemplazados por una nueva generación, la legislación existente, adaptada a la generación saliente, sería rechazada. Pero tal ajuste a una retroalimentación posterior es inhibida por *diferencias en el costo del conocimiento* para quienes se hallan en ejercicio y para quienes no. Primero que nada, los que ejercen saben quiénes son individualmente, qué es lo que tienen en común y qué es lo que se juegan. Personas que *podrían* haber llegado a ser médicos si la A.M.A. (Asociación Estadounidense de Médicos) no restringiera el ingreso a las escuelas de medicina, o que podrían haber creado un ferrocarril totalmente diferente si la Comisión Interestatal de Comercio no controlara esa industria, nunca conocerán esto ni siquiera con la misma certeza, es decir, ni siquiera con un costo de conocimiento tan bajo. Un funcionario sólo necesita ser cuerdo para saber cuál es su ocupación, y medianamente inteligente para darse cuenta de lo que él y sus colegas podrían perder bajo arreglos institucionales diferentes. Pero alguien que encuentra que lavar copas es el mejor trabajo que puede obtener, no puede saber que podría haber llegado a ser capataz de construcción si el sindicato de la construcción no restringiera la entrada. Incluso si lo lograra saber, no podría ubicar a todos los *otros* individuos que podrían haber sido sus colegas o empleadores en la hipotética industria de la construcción que habría existido de no mediar tales restricciones sindicales, a fin de poder formar un grupo de intereses contrapuestos. Similarmente todos los inversionistas, ejecutivos, empleados y subcontratistas potenciales del tipo de empresas ferroviarias que habrían llegado a existir sin las regulaciones mencionadas, encaran increíbles costos de conocimiento tratando de localizarse unos a otros, aun cuando cada uno de ellos conociera, de algún modo, que fue personalmente uno de los perdedores de la Comisión Interestatal de Comercio.

Este sesgo temporal que se produce entre los miembros existentes y potenciales de un grupo de interés es en ocasiones todavía más acentuado cuando la legislación crea un nuevo con-

junto de terceras partes interesadas, estableciendo instituciones para regular, promover o interactuar de algún otro modo con el grupo de interés en cuestión; ejemplos son la Dirección de Aeronáutica Civil, el Departamento de Agricultura y organismos gubernamentales similares, vinculados a industrias específicas. No están vinculados con la industria o grupo de interés, como podría deducirse por propia cuenta, con una mezcla siempre cambiante de organizaciones, personas y relaciones de poder. Están vinculadas en gran medida con organizaciones e individuos *vigentes* en la industria o grupo de interés. El desplazamiento normal de tales organizaciones e individuos por nuevos competidores en la medida que transcurre el tiempo, es, por lo tanto, muchas veces resistido por ellos a través de acciones políticas o gubernamentales. Una empresa vigente puede ser salvada de la bancarrota restringiendo la entrada de rivales, prohibiendo o inhibiendo reducciones de precios de otras empresas vigentes con menores costos, o reteniendo innovaciones tecnológicas que amenazan la rentabilidad o supervivencia de empresas vigentes con tecnologías atrasadas.

Buena parte de la discusión política en torno a grupos de interés en competencia pasa por alto la pugna entre segmentos del "mismo" grupo de interés, separados temporalmente. El sesgo temporal afecta no sólo la división de costos y beneficios en el seno de tal grupo de interés, sino que la dirección tomada por tales grupos bajo restricciones establecidas para beneficio de la primera generación de funcionarios, suficientemente bien organizados para alcanzar sus objetivos políticos, produce efectos sobre la economía o la sociedad toda.

El sesgo de la toma de decisión política en favor de tomadores de decisiones en ejercicio en instituciones no políticas es parte de un sesgo temporal más general de la producción de decisiones políticas, cuyo horizonte de tiempo suele estar amarrado por la siguiente elección. En cuanto los horizontes temporales del electorado se extiendan más allá, en asuntos puntuales, la decisión política puede reflejar consideraciones de largo plazo respecto de esos asuntos puntuales. Sin embargo, para que el horizonte temporal del electorado efectivamente pueda controlar la producción de decisiones políticas, los votantes deben ser capaces de prever las consecuencias de largo plazo de las políticas actualmente aplicadas. Esto es más factible para ciertas políticas que para otras. Para muchas políticas, incluyendo las económicas, las consecuencias de largo plazo involucran tecnicismos pocas veces comprendidos fuera del círculo de especialistas. Más aún, la retroalimentación empírica puede corregir la comprensión inicial

sólo de modo limitado, dado que los individuos que toman las decisiones muchas veces han pasado a otros puestos (habitualmente más altos) merced a la fuerza de lo que otrora se pensó acerca de sus decisiones, y si fue difícil para el electorado entender lo que se hizo cuando se hizo; esa dificultad puede ser aun mayor cuando se intente recrear la situación inicial en las mentes de los votantes años después, para el fin de reevaluar las opciones adoptadas. Ello no es imposible, sin embargo, cuando la decisión inicial implicó una corrupción más tarde revelada (*Teapot dom*) o cuando surge una guerra a partir de un apaciguamiento previo (el caso de Neville Chamberlain). El punto aquí es simplemente que los costos del conocimiento aíslan en cierto grado las decisiones de largo plazo de la retroalimentación de los votantes, "y en esa ausencia" se carece de un incentivo institucional para que los funcionarios electos adopten una perspectiva que se proyecte más allá de la siguiente elección. Cuán corto es este horizonte de tiempo puede ser demostrado por el hecho de que el lapso promedio restante antes de la siguiente elección es un año para un congresal americano y de tres años para un senador. Desde luego que al inicio de su período tienen más tiempo antes de la siguiente elección, pero se acorta con cada día que transcurre. Su período de ejercicio —a partir del día que asumen, dos y seis años, respectivamente— da el horizonte temporal máximo, aunque el horizonte temporal medio es exactamente la mitad.

El tiempo es especialmente importante en las decisiones económicas que implican "costos fijos"; es decir, costos que no varían en el corto plazo. Los puentes, las líneas de autobuses y los hospitales, por ejemplo, tienen elevados costos fijos por estructura básica y equipamiento en relación con los otros tipos de costos, como costos laborales, que varían con el uso de la instalación o servicio. Las líneas de buses municipales pueden seguir operando sin sumar el peso a los contribuyentes, en la medida que los pasajes cubran los costos de corto plazo, tales como el costo de gasolina y el salario de los conductores. Sin embargo, en el largo plazo, los pasajes necesitarían también cubrir los costos fijos de reemplazo de los buses que se van depreciando. En un momento dado del tiempo, la necesidad de alzar los pasajes de los autobuses con el fin de cubrir ambos tipos de costos, puede ser políticamente denegada sin temor de retroalimentación dentro del horizonte de tiempo de los funcionarios electos. Mientras los pasajes vigentes sigan cubriendo los costos de la gasolina, de los salarios para los conductores y costos de corto plazo similares, alzas de los pasajes pueden ser pospuestas sin una reducción inmediata en la cantidad o calidad del servicio de

buses o un aumento de los impuestos, independientemente de cuán inadecuado puede resultar el valor de los pasajes para reemplazar los autobuses que se desgastan. Ese es un problema para los pasajeros del futuro, los contribuyentes del futuro y los administradores del futuro. En el presente, pueden hacerse ganancias políticas obvias desde una posición moral humanitaria de proteger al público (o a los más pobres) de pasajes más caros. Cuando los buses envejezcan y comiencen a fallar, llevando a una sobreutilización de los restantes, mayores esperas en los paraderos y buses menos confortables, afectarán no sólo al sistema de transporte, sino a toda la ecología social de la urbe. Aquellos que hallen intolerable el sistema de transporte municipal tendrían incentivos para emplear sus automóviles particulares o mudarse hacia los suburbios. Pocas veces los votantes, que eligieron en determinado año al campeón de los pasajeros de autobuses, conectarán ese acontecimiento con un acelerado desplazamiento hacia los suburbios y una base tributaria municipal en falencia diez años después.

Continuidad Inherente y Distinción Arbitraria

El tiempo aumenta el costo del conocimiento político de muchos otros modos. La continuidad inherente del tiempo debe ser arbitrariamente fragmentada en unidades discretas para los fines de la producción de decisiones políticas y la evaluación por los electores. Ello significa que lo que ocurre dentro de esas unidades de tiempo arbitrariamente discretas cobra una importancia tal en un sistema de incentivos y restricciones dado, fuera de toda proporción a su importancia en el largo y continuo torrente del tiempo. Otras instituciones no políticas sufren problemas similares, aunque a menudo también contienen mecanismos que hacen sentir durante el período actual, arbitrariamente seleccionado, el peso del futuro excluido. Los accionistas de una corporación, por ejemplo, no sólo consideran el dividendo anual sino también el precio actual de sus acciones, que refleja las perspectivas futuras de la empresa, tal como son evaluadas por el mercado. Una madre no sólo considera en el presente que una golosina detendrá el llanto de su bebé; dado que será la madre del niño durante el futuro indeterminado (es decir, será social y emocionalmente responsable de la misma unidad en el tiempo), también tendrá que considerar la golosina, el efecto de largo plazo sobre su futuro nutricional, dental y psicológico.

Entre los costos sociales de una distinción arbitraria del tiempo en un sistema determinado está la facilidad de incurrir en error (los elevados costos del conocimiento del votante) a través de la elección de unidades temporales. Estas no incluyen solamente maximización de corto plazo a costa de costos de largo plazo, sino también una interpretación altamente variable de las tendencias de largo aliento. Por ejemplo, en relación con 1960, la tasa de crecimiento de la economía estadounidense podría ser cualquiera desde 2.0 a 4.7 por ciento anual, dependiendo de una elección arbitraria del año base a partir del cual contar.²⁶ La tasa de crecimiento de la economía de los Estados Unidos fue uno de los principales hitos políticos de la campaña presidencial de aquel año, y el elevado costo del conocimiento de los electores fue, por lo tanto, de mayor impacto político potencial. Dado que la tasa de crecimiento "normal" habría sido de alrededor de tres por ciento, el crecimiento económico durante la administración de entonces se encontraba o por debajo o por encima de lo normal, dependiendo del año en que se iniciara la contabilización. Esto tampoco fue una peculiaridad de 1960: para el año de elecciones presidenciales anteriores (1956), el correspondiente rango de tasas de crecimiento habría variado entre 2.1 y 5.1 por ciento, dependiendo de la elección arbitraria del año base, y para el año electoral anterior (1952), el rango posible osciló entre 1.3 y 5.3 por ciento.²⁷ Cualquiera de esas administraciones podría haber sido o un gran éxito o un gran fracaso en atención a este criterio, dependiendo siempre de la selección arbitraria de las unidades temporales. En el plano internacional, la Unión Soviética ha impresionado durante mucho tiempo a personas de todo el orbe con las tasas de crecimiento soviéticas, que tienen a 1926 como año base, cuando las mismas estadísticas se habrían traducido en tasas de crecimiento considerablemente más bajas si se hubiera optado por el año base de 1913. Considerando la permanente comparación mundial entre sistemas del tipo soviético con sistemas occidental o de otra índole, el alto costo del conocimiento temporal puede tener consecuencias de gran peso para la humanidad.

²⁶ Edward F. Denisonb, *The Sources of Economic Growth in the United States* (Committee for Economic Development), p. 17.

²⁷ *Loc. cit.*

Decisiones Categóricas versus Decisiones Graduales

La producción de decisiones políticas, y especialmente la legal, tiende más bien hacia decisiones categóricas que a decisiones graduales. Ello se debe en parte a los temores engendrados por el arrollador poder del gobierno, al que se le permite funcionar sólo bajo numerosas salvaguardas, lo que equivale a decir, numerosas limitaciones sobre la discreción de los individuos productores de decisiones. Estos temores no provienen únicamente del público sujeto al poder gubernamental en un sistema democrático, sino también de líderes, democráticos o no democráticos, que temen las repercusiones políticas de las decisiones adoptadas por funcionarios anónimos de rango inferior, demasiado numerosos como para controlar en cuanto al ejercicio de su prudencia. Reglas numerosas y relativamente inflexibles reducen los costos de control al reducir la interrogante básica a si se siguieron o no determinados procedimientos establecidos. La discreción individual puede no ser totalmente desterrada como consideración, pero "un gobierno de leyes y no de hombres" constituye, en parte, un dispositivo de ahorro de costos. Mirado de otro modo, en un mundo de conocimiento a cero costo (omnisciencia), no habría necesidad de regla alguna para encauzar ya sea al productor de decisiones inicial o a un funcionario superior que podría constantemente revisar su decisión. Tanto la decisión inicial como cualquier revisión subsecuente de la misma podrían determinar en términos generales de cuán inteligentemente podría ser resuelto determinado asunto. Pero tanto los funcionarios que inician como los que revisan, y también el público en general, aceptan alguna transacción de flexibilidad discrecional por responsabilidad institucional y garantía contra el uso indiscriminatorio de los vastos poderes del gobierno. El "papeleo" es un precio implícito pagado por este "seguro".

Los gobiernos pueden y, de hecho, combinan producción de decisiones discrecional y reglas confiables, pero ninguna de las dos puede ir hasta su extremo lógico sin destruir a la otra, y hay transacciones en todos los puntos intermedios. El tráfico suele estar controlado por prioridades totalmente arbitrarias, establecidas mecánicamente por semáforos en intersecciones, sin ninguna consideración de si el tráfico en una dirección tiene una razón personal o socialmente más justificable para ir primero. Ciertamente habrá momentos en que alguien que espera llegar cuanto antes a una reunión importante (para él o para toda la sociedad) estará sentado esperando impacientemente el cam-

bio de luces mientras alguien que cruza la intersección sólo ha salido a dar una vuelta. Las reglas del tránsito, al igual que todas las reglas arbitrarias, implican este tipo de "ineficiencias" sociales e implican también una decisión respecto de que los costos de eliminar las "ineficiencias" exceden demasiado lejos los beneficios como para ni siquiera intentarlo. Como válvula de seguridad para casos extremos, las mismas reglas del tránsito incorporan excepciones para vehículos de emergencia, cuyas sirenas transmiten el conocimiento de que una excepción está por ocurrir. Reglas arbitrarias, categóricas o "burocráticas" en general no pueden ser criticadas como malas meramente porque algunas consecuencias individuales en ocasiones carecen de sentido en comparación con lo que una persona inteligente e imparcial habría decidido a la luz de todos los hechos del caso en particular. Ni los hechos ni la inteligencia ni la imparcialidad son bienes gratuitos. Las reglas categóricas son un reconocimiento de este hecho y un intento de economizar los recursos disponibles a la luz de sus costos. La defensa de la producción de decisiones gradual o discrecional es una aceptación de los riesgos de una producción de decisiones discriminatoria, poco inteligente o corrupta. Tal defensa puede hacerse en instancias específicas. Lo que importa es entender la transacción.

Maquinarias Políticas

Buena parte de la historia de la política de reforma municipal de los Estados Unidos está referida a una cambiante transacción entre un irresponsable y burocrático "buen gobierno" y corruptas maquinarias políticas, flexiblemente puestas a tono con las prioridades generales y urgencias personales de la ciudadanía. Los partidarios de los movimientos de reforma han tendido a ser personas de clase alta, educadas, experimentadas e influyentes, capaces de penetrar en el laberinto burocrático, mientras que las maquinarias corruptas se han mantenido en el poder ajustando reglas categóricas a las necesidades de personas altamente vulnerables, que difícilmente podrían entender el lenguaje del "buen gobierno" oficial, y mucho menos todavía hacer frente a sus complejidades. Las maquinarias políticas corruptas juegan un papel bastante similar en la política al de los intermediarios en la economía. Fueron corruptas porque la ley no sancionaba dicho papel, y mucho menos todavía el enriquecimiento personal que lo acompañaba.

En los países democráticos las maquinarias políticas son, entre muchas otras cosas, mecanismos para economizar en los

costos de conocimiento y, especialmente, en su transmisión efectiva. Así como los consumidores técnicamente más ignorantes eligen, racionalmente, por marcas (incluyendo franquicias), antes que intentar una elección más refinada de acuerdo con características detalladas del producto que no están calificados para juzgar antes de comprar, así también los políticamente menos preparados votan a favor o en contra de la maquinaria política, de acuerdo con la percepción que tengan de su funcionamiento, más que de acuerdo con su conocimiento de candidatos y asuntos específicos. Esto provee un incentivo a los "jefes" políticos, dotados de mayor conocimiento tanto de los políticos en ejercicio como de asuntos puntuales, para controlar ambos aspectos de modo tal de maximizar la aceptación pública de largo plazo de la maquinaria, al igual como los fabricantes de productos de marca u organizaciones de franquicia se ven incentivados a comprometerse en procesos de control de calidad en representación de los consumidores que carecen de su conocimiento específico.

En ninguno de estos casos el control de calidad implica calidad perfecta y tampoco está claro que sería socialmente óptimo buscar la máxima calidad del producto (o incluso una mínima variación de calidad) en lugar de una variación de calidad óptima en consideración a costos. Las maquinarias políticas son especialmente susceptibles a la corrupción financiera, en diversos grados, especialmente cuando representan electorados para los cuales esa corrupción resulta menos chocante que para los críticos de la sociedad o para aquellas clases que no se sentirían atraídas por la maquinaria en ningún caso. El control de calidad no se realiza en relación a un cierto ideal abstracto, sino de acuerdo con las cualidades realmente valoradas por el electorado relevante.

La era particular de dominación de máquinas políticas, así como las clases sociales y grupos étnicos a los que apelan, iluminan el elevado costo de conocimiento de su alternativa: el "buen gobierno", "racional" o burocrático. Las maquinarias políticas se hallaron en la cima desde alrededor de mediados del siglo pasado hasta la mitad del actual, en una época en que el desacuerdo étnico (y religioso también) entre los votantes hizo difícil la confianza pública, cuando pocos de los miembros de las minorías étnicas disponían de tiempo, educación y en ocasiones incluso del conocimiento del idioma inglés necesarios para entenderse con los organismos de gobierno que afectaban vitalmente sus vidas cotidianas. La protección policial, la reco-

lección de desperdicios, la educación para sus hijos y muchas otras responsabilidades gubernativas se hallaban en manos de personas y organismos que eran incomprensibles, incontrolables y muy a menudo abiertamente desdeñosos de las sucias y políglotas poblaciones de muchas de las grandes ciudades. El costo de transmitir efectivamente el conocimiento de las consecuencias de dichos eventos hasta los puntos productores de decisiones a través del laberinto político y burocrático era considerablemente superior al costo de centrar la atención y la lealtad en algún "jefe" político que podría sobrepasar, rodear o, en el peor de los casos, "corromper" el proceso formal para lograr lo que se necesitaba. Muy a menudo esos caudillos políticos literalmente hablaban su lenguaje y convertían la íntima comprensión de las vidas de sus bases electorales en verdadera profesión. En cambio, los dirigentes políticos reformadores o del "buen gobierno" habitualmente eran anglosajones distantes, reservados y prósperos que poco sabían del mosaico cultural de las barriadas de las grandes ciudades, excepto de que eran extranjeros y por lo tanto "errados". En pocas palabras, los políticos reformistas o representantes del "buen gobierno" eran considerablemente inefectivos como conductores del conocimiento del impacto gubernamental sobre las vidas del tipo de personas que se volvían hacia las maquinarias políticas. No era simplemente de que las masas fuesen "ignorantes" o que eran "engañadas", como tendían a ver las cosas los reformistas. Siendo ignorantes y por lo tanto sujetos a engaño puede implicar una buena medida de conducta política aleatoria, pero no la sobrecogedora lealtad a determinada maquinaria política que caracterizó a los ghettos de inmigrantes. El valor de esas maquinarias políticas para personas culturalmente extraviadas y económicamente desesperadas sólo es destacado por la corrupción financiera de los políticos pertenecientes a esas maquinarias, quienes eran reelegidos por votantes casi siempre conscientes de esas irregularidades.

La composición social de los partidarios y detractores de las maquinarias políticas sugiere todavía otra importante transacción: entre la extensión del contenido de una ley y la posibilidad de ser comprendida por el público. Mientras de manera más minuciosa y específica una ley intenta cubrir todas las contingencias, tanto más compleja se torna y tanto menos se la comprende. Dado que una ley no está destinada solamente a juzgar una conducta ya ocurrida, sino que también a guiarla en el futuro, fracasa en esta última y más importante función, al extremo de que la ciudadanía muchas veces no puede descifrar qué espera o requiere la ley de ella.

La mezcla óptima de extensión de contenido y comprensibilidad para las clases más pudientes y educadas obviamente involucra más complejidad que la mezcla óptima desde el punto de vista de aquellos con disposiciones financieras más simples y menos entrenamiento en complejidades verbales propias de las leyes y los documentos legales. La transacción tiende a estar sesgada en dirección a la complejidad, no sólo por la mayor influencia de los más pudientes, sino que también por el supuesto racionalista de que más articulación (o articulación más precisa) es una "buena cosa", sin consideración de los retornos decrecientes y negativos. Pero el fracaso de la ley en cubrir contingencias explícitamente no implica una mayor incertidumbre, caos o litigio. Aquellos con asuntos más complejos pueden producir sus propias complejidades contractuales dentro del marco de la ley general simple. Hay, así, una transacción social entre las complejidades legales producidas a expensas de la ciudadanía y aquellas producidas a expensas privadas.

Burocracias

La producción de decisiones políticas tiende también en otro sentido hacia lo categórico. Los organismos gubernamentales específicos no administran simplemente en favor de algún bienestar generalizado de la ciudadanía, como están libres de hacerlo diversas unidades sociales y económicas. Es decir, las unidades no gubernamentales generalmente están libres de decidir sus propios y respectivos grados de especialización y también de cambiarlos en el tiempo como les plazca. La Wells Fargo solía ser una empresa de "correo a caballo" (*pony express*), pero con el correr del tiempo abandonó ese rubro y en la actualidad está dedicada a actividades bancarias más o menos convencionales. Un fabricante de alimentos para lactantes puede diversificar sus actividades para incluir seguros de vida, y un fabricante de equipamiento deportivo puede optar por entrar en el rubro automotriz. Una madre típica cambia toda su rutina y papel materno varias veces en la medida que su hijo pasa por las diversas fases que median entre la lactancia y la adultez. En contraste, una agencia gubernamental debe realizar un conjunto específico de actividades asignadas más que a alcanzar una meta general de maximización, como sería el aumentar las utilidades o el bienestar familiar. Las agencias gubernamentales están en general autorizadas para llevar adelante *procesos* más que para alcanzar *resultados*. Si los funcionarios postales llegaron a convencerse de que las co-

municaciones podrían ser ampliamente mejoradas por un desplazamiento en gran escala desde el empleo de cartas hacia el uso del teléfono, telégrafo y diversas formas de intercomunicación radial, todavía no estarían autorizados para emplear el dinero puesto a su disposición en subsidiar estas últimas actividades en lugar de transportar el correo. Si existiera una agencia gubernamental para la producción de alimentos para lactantes, no podría decidir por su cuenta que llegó a un punto en que parte de su capital debiera ser marginalmente reorientado hacia los seguros de vida, como lo hizo la empresa Gerbers; un organismo fotográfico gubernamental no podría repentinamente decidir que producirá también impermeables, como ha hecho la Eastman Kodak.

Dados los mandatos categóricos y la ley de retornos (beneficios) decrecientes, es virtualmente inevitable que las agencias gubernamentales terminarían eventualmente realizando cosas que parecerían irracionales como decisiones aisladas. El crecimiento que nos resulta familiar en todo tipo de actividades humanas —desde vestir un bebé hasta el despliegue de corporaciones multinacionales— puede igualmente aplicarse a los organismos de gobierno. Pero allí donde otras expansiones se ven restringidas no sólo por limitaciones presupuestarias sino también por beneficios marginales desde *otras* líneas de actividad, los organismos gubernamentales con actividades en mandato tienen todos los incentivos para empujar aquellas actividades particulares mientras sea políticamente posible, incluso hacia áreas de retornos negativos para la sociedad. Esto queda especialmente de manifiesto en el caso de las actividades preventivas, diseñadas para evitar diversos males. En la medida que esos males son sucesivamente reducidos, ya sea por las propias actividades de la agencia, ya sea por desarrollos tecnológicos o sociales, la agencia debe, entonces, aplicar *más* actividad por unidad residual de mal, con el fin de mantener su actual nivel de empleo y asignación de fondos. Si se supone que la agencia combata las discriminaciones contra las minorías, deberá sucesivamente ir expandiendo su concepto de lo que constituye "discriminación" y "minoría". Tareas urgentes como asegurar la vigencia de los derechos civiles para los ciudadanos de color en última instancia ceden el paso a actividades diseñadas para lograr igual número de jefas de barra para los equipos atléticos de los colegios de señoritas.²⁸ Una

²⁸ George F. Will, *Rah, Rah, Rah! Sis, Boom, Bah! Let's Hear it for Tille IX!* Los Angeles Times, marzo 6, 1978, Parte II, p. 7.

organización no gubernamental, como *March of Dimes*, puede —tal como hizo ésta después de derrotar la poliomielitis— reorientar su foco sobre otras enfermedades; pero si tuviera un mandato gubernamental estrictamente limitado al combate de la polio, no le quedaría más opción que proseguir con actividades tales como escribir sobre la polio, reunir antiguos afiches de campañas contra la enfermedad, etc., mientras los niños siguen muriendo a causa de defectos congénitos u otros males. La cuestión no es aquí que los dirigentes de *March of Dimes* fuesen más inteligentes o moralmente superiores a los jefes de los organismos gubernamentales. La cuestión es que una organización no gubernamental sujeta a la retroalimentación de los donantes o los clientes tiene incentivos y limitaciones que conducen hacia decisiones institucionales más a tono con transacciones sociales racionales.

Agencias gubernativas más diversificadas —como los Departamentos de Salud, Educación y Bienestar— tienen la oportunidad de alterar la mezcla interna de sus actividades en respuesta a las cambiantes prioridades sociales, pero sólo en la medida que la jefatura de dichos Departamentos se halle en posición de imponer consideraciones generales de su repartición sobre los "principados guerreros" que están, nominalmente, bajo su control. Por el mismo motivo, organismos privados apoyados por una base estrecha —como el Fondo de Defensa Legal (NAACP), apoyado por liberales blancos pudientes²⁹— puede desarrollar ciertas actividades que, desde el punto de vista de sus beneficiarios obvios (los negros) o la sociedad en general, no arrojarán más que retornos decrecientes, sin importar cuán trascendente pudo haber sido en el pasado su histórica misión. En pocas palabras, el control político versus el privado no constituye la cuestión clave. Lo crucial aquí es la esfera de acción del mandato de una organización, y lo que eso implica respecto de la posibilidad de perseguir alguna actividad más allá del punto de beneficios sociales negativos. Las salvaguardas requeridas para el uso del poder gubernamental masivo y enormes sumas de dinero muchas veces confirman la prudencia del tomador de decisiones a una línea determinada de actividad y contienen numerosas reglas dentro de esa actividad. Más aún, como los contribuyentes no pueden controlar las numerosas agencias gubernativas del mismo modo como los donantes, clientes o familiares pueden controlar menor número de actividades, también

²⁹ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, p. 258.

más cercanas, la retroalimentación de las organizaciones no gubernamentales es habitualmente más rápida y más efectiva en desviar sus esfuerzos hacia nuevas áreas en la medida que son satisfechas las necesidades más urgentes del área de trabajo original.

Las burocracias por definición son controladas por decisiones administrativas o políticas y no por incentivos o restricciones comunicadas a través de las fluctuaciones en los precios de mercado.³⁰ Mientras una empresa comercial común está limitada a mantener sus costos de producción por debajo del valor de venta al consumidor —y tiene incentivos para mantenerlos tan bajos como pueda— tales incentivos y restricciones no se hallan meramente ausentes en una burocracia, sino que son reemplazados por otros incentivos y restricciones que tienden en dirección contraria. El rango y remuneración de un burócrata son determinados por su grado de "responsabilidad" en categorías documentables para terceras partes que juzgan más un proceso que un resultado. Se le paga de acuerdo con cuántas personas maneja y cuántos fondos administra. Una sobredotación de personal, papeleo "inútil" y demoras "innecesarias" pueden ser tales sólo en relación con propósitos sociales, no en relación con los incentivos establecidos. Cualquier empleado "innecesario" es motivo para que su superior obtenga un mayor salario; así también lo es todo gasto "despilfarrado" y toda demora "innecesaria" preserva del trabajo de alguien. Mientras más numerosos sean los "canales" por los cuales deba pasar un ciudadano, tanto más trabajo es generado para la organización. Para un burócrata a quien se ha asignado una tarea dada (resultado), el incentivo es requerir el mayor número de personas y la mayor cantidad de fondos para alcanzar dicho resultado. Lo que es políticamente posible depende de cuán *visibles* sean sus costos y no de magnitud en relación con el valor del resultado. Más aún, la burocracia puede expandir la demanda de sus servicios simplemente entregándolos por debajo de su costo. No existe nada semejante a una "necesidad" objetivamente cuantificable de algo. Cuando el precio es más bajo, una mayor cantidad es demandada. Restricciones de precios y de utilidades significan que una empresa privada puede expandir sus ventas por esta vía sólo mientras su precio cubra los costos de producción. Una burocracia gubernamental, que puede entregar sus servicios u ofrecer sus bienes bajo el costo —incluyendo un precio cero, en algunos casos— siempre podrá

³⁰ Dahl y Lindblom, *op. cit.*, p. 27.

demostrar una gran "necesidad" de su producción y, en consecuencia, una "justificación" para un numeroso personal e inflado presupuesto.

Se ha pretendido que la burocratización en general no puede llegar a extremos contraproducentes, ya sea en términos de eficiencia organizacional o en términos de libertad individual en una nación democrática. En caso contrario, podría ser elegido un partido "desbaratador de la burocracia"³¹, y ello con el apoyo de "todo ciudadano que piensa que está pagando, para mantener a una burocracia despilfarradora, más de lo que recibe de aquellas oficinas de servicios minoritarios que lo beneficiaban directamente".³² Ello sería verdad *si el conocimiento fuese gratuito*. Pero uno no puede destruir a la "burocracia" en general, sino solamente burocracias específicas y altamente dispares. Si el gobierno no es un juego de suma cero, puede haber considerables beneficios en impedir la anarquía, y esos beneficios escudan a determinadas ineficiencias de un vasto ataque contra las reparticiones gubernamentales. Visto más estrechamente, las actividades de cada repartición pública pueden producir ciertos beneficios, aun cuando algunas como un todo no produzcan beneficios netos. Para que un ataque de la ciudadanía contra reparticiones despilfarradoras alcance éxito, es necesario un conocimiento del momento en el cual los beneficios se convierten en despilfarro o en actividades contraproducentes. Incluso, los más acérrimos críticos de las políticas de Administración de Alimentos y Drogas del gobierno de los Estados Unidos que retarda la introducción de drogas que pueden salvar vidas, puede titubear en destruir a la agencia, hecho que permitiría que todo tipo de elementos tóxicos hallen su camino hacia el suministro de agua potable y de alimentos. Mientras el despilfarro o restricción burocráticos se mantengan dentro de límites amplios y se escuden de una detección específica, puede perdurar indefinidamente a pesar de que los costos marginales excedan los beneficios marginales como opinarían los electores *potencialmente*, si lo supieran. La visión contraria constituye un caso especial de la falacia democrática, que iguala la toma de decisiones de mercado bajo restricciones de costos explícitas, expresadas en etiquetas de precios, con la acción de emitir un voto sobre la base de plausibilidad y con elevados costos de conocimiento por elector.

³¹ *Ibid.*, p. 213.

³² *Ibid.*, p. 419.

Cambios Institucionales

La diferencia entre la toma de decisiones marginal y la categórica tiene consecuencias no sólo sobre la ubicación dentro o fuera de gobierno de tipos dados de decisiones; tiene implicaciones sobre cómo y dónde pueden ser situadas más efectivamente las decisiones gubernamentales. En este contexto, las periódicas campañas para "reformular" o "modernizar" la burocracia gubernamental al alero de algún plan "racional" para "poner fin a la duplicación", adquieren un viso bien diferente. La duplicación, por ejemplo, significa que procesos o resultados similares en un campo dado son posibles de obtener por vías de diferentes organizaciones, habitualmente situadas dentro de organizaciones más grandes y más diversificadas, con propósitos ostensiblemente diferentes. Tanto la Administración de Veteranos como el Servicio Público de Salud, por ejemplo, operan hospitales. Esto a menudo significa que un ciudadano dado tiene la elección de dónde dirigirse por un mismo problema, ya sea que se trate de un problema de engaño al consumidor, de violación de la ley antimonopolios o de discriminación racial. Cuando duplicación significa opción individual, ha sido creado un conjunto impago de "controladores no sujetos a control", capaz de restringir efectivamente la conducta de cada agencia con la amenaza de acudir a alguna otra agencia si no se le presta el mismo servicio. Las economías de escala que podrían (o no podrían) resultar de la consolidación de la actividad, deben ser ponderadas frente a los costos más elevados o menor calidad que pueden resultar, en cambio, cuando los controladores se convierten en una audiencia cautiva de un monopolio del gobierno. Más aún, la ubicación de actividades similares dentro de una variedad de organizaciones gubernamentales de conglomerados significa que el desechamiento de la actividad se torna más factible dentro de una unidad productora de decisiones que tiene otras actividades que pueden absorber al personal y las asignaciones de fondos. Un plan más racional de reunir todas las actividades parecidas en una agencia dedicada solamente a esa actividad significa, de hecho, crear incentivos para mantener viva esa actividad todo el tiempo posible y para llevarla a cabo lo mejor posible, con escasa o ninguna consideración de costos y beneficios sociales. Los costos de duplicación en un momento del tiempo deben ser ponderados contra esos costos de consolidación de más largo aliento.

La toma de decisiones políticas tiende a ser más bien categórica que marginal en otro sentido. Los programas de los funcionarios de gobierno o de los candidatos políticos tienden

a ser expresados en términos categóricos más que marginales. El nervio de la política es la emoción popular y declaraciones categóricas capturan esa emoción. Nadie irá a las barricadas por un poco más de A y algo menos de B. Y nadie tampoco va a tocar a las puertas de la gente en frías noches electorales por tales consideraciones marginales. Por tal razón la actividad política —sea cual fuere su contenido sustancial o ideológico— tiene incentivos implícitos para una presentación categórica de alternativas. La competencia entre los grupos políticos no suscita por ello un conocimiento más exacto, como en la competencia económica, sino que promueve exageradas esperanzas y temores y, en ocasiones, hechos. Tampoco se trata de un pasajero fenómeno preelectoral. Una vez que este tipo de exageraciones categóricas han sido puestas en marcha, se vuelven incentivos y restricciones para la siguiente formulación de políticas, aun en los regímenes más totalitarios. En un país libre, la prensa en alguna medida, es una limitante para la retórica categórica de la política en el gobierno, aunque la venta de diarios a los suscriptores y de los programas noticiosos a los publicistas depende también de la mantención de cierto nivel de excitación pública, que también es promovida por choques categóricos. Hay escaso incentivo para cualquiera institución respecto de la promoción de un enfoque marginal de la toma de decisiones políticas.

El gobierno tiende hacia la toma categórica de decisiones no sólo por los incentivos que enfrenta sino también por los incentivos que crea para aquellos fuera del gobierno. Al conferir un derecho valioso a determinado grupo a expensas de otro grupo, el gobierno incentiva luchas intestinas y costosas para ser el grupo que recibe antes que dar. Simples luchas entre grupos, reconocidas como tales, entregarían la base para ajustes marginales de reivindicaciones en competencia. Pero en orden a lograr una mayor tolerancia pública del interés privado, la disputa es verbal o ideológicamente transformada en un choque de principios, que debe entonces ser resuelto categóricamente. Decisiones de todo o nada aumentan lo que está en juego, así como los recursos invertidos para ser el ganador, mientras bajan la probabilidad de un resultado socialmente óptimo de este proceso socialmente disociador.

Hay, claramente, un nivel *óptimo* de cambio, así como de la división que lo acompaña. Con todo el mundo paralizado por temor a la división, jamás se produciría cambio alguno —política, económica o socialmente— y todos seguiríamos aún viviendo en cavernas. Pero si todo cambio inmediatamente suscitara nuevas luchas para modificarlo, los méritos relativos de cada uno de

los sucesivos estados podrían significar menos que la incesante revuelta. Cualquiera sea la tasa óptima de cambio para una entidad política determinada como un todo, dicha tasa probablemente sea mayor para un político activo o partido determinados, ya que pueden ganar como ostensibles campeones de cualquier grupo que elijan o generen con su división.

Resumen y Conclusiones

El gobierno ha sido siempre entendido como una estructura de reglas en cuyo marco otras unidades productoras de decisiones pueden decidir sin los elevados costos de transacción de mantener una fuerza privada para el propósito de proteger su seguridad física o de proteger sus propiedades o de mantener amenazas para poner en práctica el cumplimiento de contratos acordados. En cuanto estructura, el gobierno simplemente traza los límites dentro de los cuales otras unidades determinan opciones sustantivas, poniendo el gobierno sus fuerzas al servicio de la defensa de los límites establecidos. Pero si bien el gobierno sienta la estructura básica para otros —con límites estrechos o vastos, dependiendo del grado de libertad imperante en el país— también está en sí sujeto a incentivos y restricciones, tanto institucional como individualmente. El gobierno no es simplemente una personificación de la "sociedad" o del "interés público". En efecto, en gobiernos democráticos modernos —especialmente en los Estados Unidos— muchas veces no constituye una unidad de toma de decisiones consolidada, sino un montaje traslapado de ramas, agencias y grupúsculos autónomos, cada uno de los cuales es sensible a diferentes coaliciones de grupos de interés o de ideólogos externos.

El simple hecho de que los gobiernos son manejados por seres humanos dotados del normal deseo humano de bienestar personal y de expansión individual o institucional debe ser destacado debido a una larga tradición intelectual que implícitamente trata al gobierno como una especial excepción a tales incentivos y restricciones. Esta tradición se extiende desde el imparcial "rey filósofo" de Platón hasta el exaltado "estadista" de la literatura mercantilista de hace dos o tres siglos, proyectándose en nuestro tiempo en el gobierno de inspiración pública, tal como se lo concibe en los tratados contemporáneos autodefinidos como "ciencia social empírica y no afirmaciones

valóricas".³³ En esa moderna literatura, al igual que en sus predecesores históricos, la asunción gubernativa de las decisiones que corresponden a otras instituciones es tratada en sí como evidencia suficiente —virtualmente como prueba— de que tales acciones son necesarias para "remediar las deficiencias"³⁴ de otros procesos de toma de decisiones que son de algún modo "irracionales".³⁵ Una mera enumeración de la actividad gubernamental es evidencia —a menudo la única prueba ofrecida— de lo "inadecuado" de las instituciones no gubernamentales,³⁶ cuya "incapacidad" de hacer frente a problemas "obviamente"³⁷ hace necesaria la intervención estatal. El gobierno es retratado como actuando no en respuesta a sus propios incentivos políticos y restricciones, sino que *obligado* por su preocupación por el interés público: "no puede permanecer impasible" cuando "es tanto lo que se halla en juego",³⁸ cuando la emergencia lo "obliga" a supervisar otros procesos de producción de decisiones.³⁹ Un cuadro de esta naturaleza simplemente ignora la posibilidad de que haya incentivos políticos para la producción y distribución de "emergencias" a fin de justificar expansiones de poder, tanto como para usar emergencias esporádicas como fundamento para crear instituciones gubernamentales duraderas.

La ignorancia de las estructuras de incentivos políticos abarca tanto los efectos de la acción de un gobierno como sus causas, muchas veces "pretendiendo que el efecto de una ley y de una asignación serán lo que dice su preámbulo que han de ser".⁴⁰ Buena parte de las quejas relativas a la "ineficiencia" o "estupidez" burocráticas presuponen que los burócratas persi-

³³ *Ibid.*, p. 465.

³⁴ *Ibid.*, p. 467.

³⁵ *Ibid.*, p. 185.

³⁶ *Ibid.*, p. 374.

³⁷ *Ibid.*, p. 467.

³⁸ *Ibid.*, p. 185.

³⁹ *Ibid.*, p. 347.

⁴⁰ Roger Freeman, *The Growth of American Government*, p. 10.

guen los objetivos fijados en los preámbulos de la legislación autorizando su existencia, más que dar respuesta a los incentivos generados en los "detalles" de tal legislación. No es posible siquiera calcular una eficiencia física o de ingeniería sin proceder primero a definir un objetivo. Allí donde los burócratas persiguen sus propios objetivos individuales u organizacionales, difícilmente serán "ineficientes" —mucho menos "estúpidos"— en términos de otros objetivos que otras personas desearían que se persiguieran. ~~Es no es meramente materia de fastidio verbal~~ sino más bien de política práctica: reemplazar a las personas supuestamente "ineficientes" o "estúpidas" por otras más inteligentes, o por personas con un historial de eficiencia en la industria privada, podría no ser suficiente para mejorar la materialización de la política social descrita en los preámbulos, mientras la estructura de incentivos y restricciones siga siendo la misma.

La importancia de las verdaderas características institucionales como guía para saber qué esperar se ve oscurecida por la práctica común de definir a las instituciones políticas por los resultados que se esperan de ellas: la Agencia para Protección del Medio Ambiente, la Comisión de Iguales Oportunidades de Empleo, el Departamento de Defensa, etc. El cambio de nombre de este último de "Departamento de Guerra", que describe lo que una organización militar realmente hace o se prepara para hacer, a "Departamento de Defensa" —presumiblemente incapaz de lanzar siquiera un ataque militar— fue sintomático de esta ofuscación mojigata.

Las estructuras de incentivos son importantes en explicar la conducta política, no solamente en un sentido estático, sino que en cambios dinámicos seguidos de modelos políticos. Los incentivos operan no sólo guiando las acciones de personas dadas, sino también cambiando la mezcla de personas que fluyen hacia actividades particulares. Tipos muy diferentes de personas pueden verse atraídas o "seleccionadas" —en un sentido darwiniano, impersonal— por un conjunto de incentivos y no por otro. Los comerciantes en automóviles de segunda mano tienden a diferenciarse de los voluntarios de la Cruz Roja. Los movimientos para el cambio político —es decir, los insurgentes en general, ya sean reformadores moderados, ya sean revolucionarios violentistas— en esencia constituyen intentos de cambiar las estructuras de incentivos, sin importar mayormente que esos movimientos prefieran describirse a sí mismos en términos de los resultados que esperan alcanzar. Pero antes del logro de cualquier éxito —ya sea reforma o revolución— las personas que integran

movimientos de insurrección son "seleccionadas", en un sentido darwiniano, bajo un patrón de estructuras de incentivos totalmente diferente de las estructuras de incentivos que ellas persiguen. En la medida que la insurrección alcanza el éxito, los nuevos incentivos tienden a seleccionar una mezcla diferente de personas. Por ejemplo, los socialistas bajo el capitalismo pueden ser diferentes a los socialistas bajo el socialismo.

Un sistema capitalista, especialmente cuando se halla en fase de defenderse activamente, puede ofrecer escasos beneficios personales directos para ser socialistas e incluso puede imponer diversos costos, que oscilan entre la desaprobación social y la cárcel, dependiendo de la condición en que se encuentran las libertades ciudadanas en el país en particular. Personas estrechamente egoístas, o personas de voluntad débil o disposición tímida, difícilmente se verán atraídas por los movimientos socialistas bajo esas condiciones. Pero una vez que el socialismo ha llegado a establecerse, especialmente si es bajo la forma de una ortodoxia totalitaria, será el partidario del capitalismo quien tendrá que pagar elevados costos, mientras el ser socialista rendirá una buena recompensa. La mezcla de personas atraídas por el socialismo debiera entonces cambiar de manera acorde.

No es necesario que cambie toda una sociedad, como del capitalismo al socialismo en nuestro anterior ejemplo, para que surjan diferentes tipos de personas en apoyo de instituciones en particular. Algo similar se ha observado que acontece, aunque de modo más limitado, cuando son creadas instancias reguladoras que, en seguida, inician el ya familiar proceso de metamorfosis institucional. Aquellos que apoyaron la creación de una institución reguladora en particular casi siempre carecían de metas egoístas que justificaran los costos y riesgos en que incurrían. Muchos simplemente han sido entusiastas de una causa determinada. Una vez creada la institución, sin embargo, comienza a ofrecer carreras, poder, prosperidad y visibilidad, atrayendo con ello a un nuevo grupo de participantes y partidarios. En la medida que transcurre el tiempo, los últimos tienden a reemplazar a los primeros, ya sea porque los profesionales de carrera son más despiadados para buscar los mejores puestos, ya sea porque el ardor de los entusiastas se ha enfriado con el correr del tiempo, o con el logro de un porcentaje significativo de sus objetivos, o por verse atraídos por nuevas cruzadas en favor de otras causas. Esta transición de personal, con el paso del tiempo, muchas veces hace girar la política de la institución completamente, a fin de acomodar las nuevas prioridades de una nueva clase de personas, atraídas por la nueva estructura de incentivos y res-

tricciones. Este "ciclo de vida de las agencias de regulación" es casi ya un lugar común en las observaciones de los politólogos.⁴¹ Gritos de dolor y de ira de parte de los partidarios del cambio institucional son también algo común, como acontece tras una revolución mayor, que es, por así decir, un cambio institucional en gran escala. La "traición" de los ideales es un tópico reiterado en una amplia variedad de movimientos insurreccionales, sean moderados o extremistas. Pocas veces hay un reconocimiento que el éxito institucional de la insurrección ha creado en sí nuevos incentivos, que atraen nuevos tipos de personas, reorientando en algunas ocasiones a determinados miembros del grupo original. Otro factor es que una insurrección exitosa a menudo coloca a los líderes de los insurgentes en estrecho contacto con un conocimiento que fue, o inalcanzable, o que no estuvo tan presente cuando los insurgentes estaban del otro lado del poder, forzando, de paso, correcciones de creencias plausibles, que no soportarían ser autenticadas.

La explicación alternativa, no sistémica, o intencional de que las personas "se vendieron" a opositores tiene la seria dificultad de que a menudo el comportamiento que es caracterizado como "traición" se suscita en un tiempo cuando tendría el menor de los sentidos venderse. Los bolcheviques que arriesgaron cárcel, tortura y muerte para oponerse al Zar fueron más tarde desacreditados y ejecutados por los Soviets, acusados de "traicionar" la revolución. Cosas análogas han acontecido en menor escala en los movimientos por los derechos civiles en los Estados Unidos, en los círculos del Partido Laborista británico y en diversos otros movimientos insurreccionales exitosos. La explicación sistemática tiene la ventaja de aclarar no solamente por qué los cambios generales ocurren en individuos, sino que por qué diferentes tipos de personas alcanzan selectivamente la cima después de un cambio institucional dado, como respuesta racional a incentivos modificados, con todo lo amargamente desilusionante que ello sea para quienes fallaron en predecir las consecuencias de sus propios esfuerzos. En general, es poco probable que dos conjuntos muy diferentes de estructuras de incentivos atraigan dos mezclas de personas que están igualmente satisfechas con cualquier política dada.

⁴¹ Marver H. Bernstein, "The Life Cycle of Regulatory Commissions". *The Politics of Regulation*, editor, Samuel Krislov y Lloyd D. Musolf (Houghton Mifflin Co., 1964), pp. 80-87.

Ya sea que las estructuras de incentivos se mantengan fijas bajo los conservadores, o cambien bajo insurgentes, son tan medulares para una explicación de la conducta política como lo son para las explicaciones de la conducta en otros procesos económicos y sociales. □