

# La teoria de l'elecció col·lectiva i la intervenció pública

Jordi Bacaria i Colom

Possiblement els que no són economistes pensen que les intervencions públiques sempre es deriven de la Teoria Econòmica. Només s'explica que s'atribueixi als economistes tanta incapacitat per resoldre els problemes, si els que no ho són pensen que la Teoria Econòmica té capacitat per resoldre'ls. Alguns economistes, d'antuvi s'han esforçat en posar de relleu que no sempre hi ha lligams entre la Teoria i la praxis de la política econòmica. Clair Wilcox (1960) per exemple, mostrà que la influència real de la Teoria Econòmica sobre la política pública, és més aviat escassa.

Per si no fos suficient aquesta feble influència de la Teoria sobre la política, algunes vegades es parteix de teories poc exactes per justificar la intervenció. La teoria del monopoli natural, que serveix de pretexte per justificar la regulació dels serveis públics, n'és un cas. Harold Demsetz (1968), ja va advertir al respecte que, "no disposem d'una teoria que, a partir del grau de concentració observable en un mercat específic ens permeti deduir si el preu i la producció són competitius o no", tot insistint a la vegada en què la teoria econòmica no ofereix cap justificació teòrica per aquest tipus de regulació. Així doncs, per Demsetz, amés de les condicions necessàries, és a dir, l'existència de concentració, caldrien les condicions suficients d'absència de competència. Amb les primeres sol no n'hi ha prou per determinar l'existència de monopoli natural, i en conseqüència la prescripció de regulació no estaria suficientment avalada.

Malgrat això, els interventors o reguladors, són constants en la recerca de la perfecció, tot i que moltes vegades és millor acceptar la imperfecció com a tal. L'exemple més clar d'aquesta vocació intervencionista, és l'argument dels fracassos del mercat per proposar i justificar la regulació, com si aquesta fos automàticament millor. Però de vegades un mercat imperfecte pot ésser millor solució que una regulació imperfecta. Charles Wolf Jr. (1979) en una reconeguda aportació, ens posa en sobreavís que els fracassos del mercat són una condició necessària però no suficient per les intervencions en política pública. Una seriosa advertència que hauria d'esperonar l'anàlisi de les intervencions en un doble sentit, demostrar primer l'existència del fracàs del mercat i demostrar després que l'alternativa interventora és millor. Dit d'una altra manera, per justificar les intervencions i regulacions públiques, caldria demostrar que es satisfan tant les condicions necessàries com les suficients. No anar per aquest camí seria, com alguns estudiosos de l'elecció

collectiva han expressat irònicament, donar el premi de la millor cantant a la segona participant, tot just havent escoltat a la primera.

Malgrat el pessimisme destil·lat en les primeres línies, d'aquesta comunicació pretenc explicar com la Teoria de l'Elecció Collectiva (Public Choice) pot servir per dissenyar normes d'acció col·lectiva alternatives, que permetin arribar a resultats socialment millors. En definitiva, com la Teoria Econòmica pot servir de base per la política pública.

Aportacions panoràmiques sobre la Teoria de l'Elecció Collectiva com les de Dennis C. Mueller (1979), que ha estat publicada aquest any 1984 en llengua castellana, és una mostra de la importància que aquesta ja té entre nosaltres. Per altra banda aquesta excel·lent obra m'excusa de fer presentacions excessives, malgrat que he de fer una síntesi d'alguns aspectes de la Teoria de l'Elecció Collectiva que són rellevants per la intervenció pública i necessaris pel present discurs.

L'elecció col·lectiva es defineix com l'estudi econòmic del *procés* d'adopció de decisions en un context alié al mercat. El que es fa inicialment en la teoria de l'elecció col·lectiva és aplicar la teoria econòmica a la ciència política, aquest enfocament és el que pròpiament s'anomena de *l'elecció social* (social choice), que neix com una teoria positiva de la política. Però ràpidament es va més enllà, i els estris tradicionals de la Ciència Econòmica –la microeconomia–, que serveixen per estudiar els resultats dels comportaments individuals en el si de la institució del mercat, s'apliquen a una munió de situacions, en un moviment que ja ha estat qualificat d'*imperialisme de l'economia*, per Kenneth Boulding (1969), per aquest intent de l'economia de tractar totes les altres ciències socials.

Com que la nostra pretensió ací només és relacionar la teoria econòmica de l'elecció pública amb la intervenció pública, apuntarem alguns dels àmbits d'estudi que són d'interès. Aquesta no és una classificació tancada ja que les connexions instrumentals i conceptuals entre els diferents àmbits són molt estretes. L'únic que fem és apuntar algunes línies d'investigació que els economistes de l'elecció col·lectiva en els darrers anys han encetat. Els set àmbits són el següent:

1. Teoria de la Democràcia
2. Teoria de la Burocràcia
3. Teoria dels grups de pressió
4. Teoria dels fracassos del metamercat
5. Teoria de la Societat buscadora de rendes
6. Teoria dels drets de propietat
7. Teoria contractària

La característica comú d'aquestes teories és el tractament de l'acció col·lectiva amb els mateixos postulats bàsics que la teoria econòmica, és a dir, el de l'home com a maximitzador de la seva utilitat. Això vol dir que el comportament econòmic individual és sinònim de racional. Cal destacar aquest individualisme metodològic, perquè alguns models alternatius de comportament col·lectiu, entre ells el marxista, es fonamenten en la maximització de l'utilitat col·lectiva.

El punt clau de la teoria de l'elecció col·lectiva és el següent. El que diferencia el comportament individual en el sector privat i en el sector públic, no són els objectius individuals (o funció de preferències), sinó les regles del mercat i de la política. La conseqüència és que, amb institucions diferents (és a dir, amb restriccions diferents), en sortiran comportaments diferents i resultats diferents. Les restriccions o institucions, doncs, surten com una qüestió a estudiar en els set àmbits descrits. Es

tracta d'estudiar i preveure resultats amb institucions alternatives i oferir criteris per la selecció de les millors institucions que no portin al fracàs col·lectiu.

La teoria de l'elecció pública ofereix doncs, la possibilitat d'una teoria positiva del sector públic. És a dir, d'una teoria, de la intervenció pública, de la despesa pública, de la regulació, etc. La manca d'una teoria positiva de la política pública ha estat la causa del fracàs de moltes de les polítiques que s'han portat a terme. Certament molts economistes opinen que el fracàs no ha estat tan gran o bé que la política pública ja disposa d'una teoria positiva. En la primera qüestió no hi entraré, però no puc deixar de referir-me a la segona encara que sigui breument, doncs la teoria normativa no pot recomanar polítiques, si darrera no hi ha una teoria del comportament humà i avalua les conseqüències d'aquest sota determinades institucions. El fet que es disposi, per exemple, d'una teoria de la hisenda, amb una anàlisi d'incidència impositiva de tradició marshalliana-pigouviana, no significa que a partir d'aquesta poguem derivar quines seran les conseqüències dels impostos donat el comportament dels contribuents-votants. Una política a nivell local altament distributiva pot portar als ciutadans de renda elevada a votar amb els peus, per utilitzar una feliç expressió de Tiebout (1956) aplicada a la incidència fiscal. Aquesta teoria positiva tradicional presenta dos punts febles, un és la ignorància del procés de presa de decisions col·lectives i l'altra la manca del tractament del pressupost pel costat de la despesa pública. En la vessant de la despesa pública doncs, el panorama de la teoria "positiva" tradicional és desolador. Malgrat els esforços no s'ha pogut precisar quin és el millor nivell de despesa o de dèficit, tot i que es manté un permanent debat entre els més aferrissats partidaris de l'expansió pressupostària i els que ho són menys. En canvi la teoria de l'elecció col·lectiva, no intenta determinar la dimensió òptima d'un pressupost al marge d'una anàlisi de les institucions que el determinen i estudia com aquestes l'influeixen tant pel costat de l'oferta com de la demanda, havent-hi avui importants contribucions, ja sigui sobre la justificació democràtica del pressupost equilibrat, ja sigui sobre el subministre de determinats bens i serveis que són objecte d'assignació pressupostària.

Des de el punt de vista de la teoria de l'elecció col·lectiva, la manca d'una teoria positiva del sector públic és en gran mesura per la manca d'un supòsit correcte sobre el comportament humà. O dit d'una altra manera, del tractament diferent que se li dona al comportament individual quan es tracta de l'esfera privada o de l'esfera pública. Alguns economistes es sorprenen quan hom investiga l'esfera privada a partir del supòsit que l'individu maximitza el seu benestar, o almenys que pren decisions intentant maximitzar el seu benestar a partir d'una funció d'utilitat perfectament definida. En canvi estan menys disposats a sorprendre's que un polític o un buròcrata maximitzi el benestar col·lectiu a partir d'una funció de benestar social (qualsevol cosa que sigui).

El que fa en aquest sentit la teoria de l'elecció col·lectiva és recuperar la crítica de Wicksell (1896) al supòsit que els economistes es comporten com si fossin assessors omniscents d'un dictador benevolent que vol maximitzar el benestar social. Per això introdueix el comportament individual en els processos de decisió col·lectiu, endogenitzant el comportament de polítics i buròcrates que sempre havia estat considerat com exògen. En definitiva, el que un polític o un buròcrata prenguin decisions que afecten al col·lectiu, no vol dir que no estiguin motivats pels seus interessos privats. Altrament el comportament dual ha estat qualificat d'esquizofrènic, perquè significa que el polític o el buròcrata estan passant continuament d'una funció d'utilitat individual en les seves decisions individuals, a una funció d'utilitat col·lectiva quan prenen decisions col·lectives.

Curiosament en l'enfocament tradicional les decisions preses pels polítics i buròcrates, ho estan sempre en funció de l'interès públic o col·lectiu, que per altra banda s'interpreta com sinònim d'altruista. Vull insistir en aquest aspecte perquè penso que hauria de ser un motiu de sospita, el fet que les administracions del més divers signe polític, o nivell institucional, local, federal i estatal, de caire democràtic o autocràtic es refereixen sempre a l'interès públic a l'hora de maximitzar el benestar social. Quanmenys, l'economista teòric hauria de plantejar-se sistemàticament la validesa d'aquesta funció d'utilitat social que tothom esgrimeix, així com dels arguments que la componen. Una de les respostes a aquesta objecció es ben coneguda, en un sistema democràtic aquesta Funció de Benestar Social està determinada per les eleccions individuals de les diferents plataformes polítiques. Acceptem-ho de moment així sense discutir el mecanisme d'elecció. En aquest cas s'està dient que els voltants individuals decideixen i configuren amb el seu vot una funció d'utilitat social que els polítics voldran maximitzar amb l'ajut de l'economista, és a dir, que l'interès públic està determinat en última instància pels electors individuals. L'interès públic així conformat és un bé col·lectiu del que se'n gaudiran tots els votants (per les minories perdedores s'hauria de considerar un mal col·lectiu).

La pregunta que ens sobta d'immediat, és: els votants individuals quan voten la funció d'utilitat social, estan fent-ho pel seu interès privat o per l'interès públic? Si la resposta és per l'interès privat, haurem de reflexionar quan menys sota quines condicions i restriccions les maximitzacions de l'interès privat poden donar com a resultat un màxim col·lectiu. El dilema del presoner és un exemple senzill i rellevant, que de la maximització dels interessos privats no sempre en resulta un màxim col·lectiu.

Si la resposta és, que els votants voten per l'interès públic, no deixa d'ésser sorprenent. L'esquizofrènia deu ser aguda, doncs el votant es comporta de manera egoista en les seves decisions en el mercat cercant l'interès privat i en canvi és altruista en les decisions electorals, cercant la plataforma o el polític que sigui millor pel col·lectiu. Es pot objectar, que no existeix l'esquizofrènia i que l'individu tolera perfectament aquest comportament. Llavors quan vota ho fa per l'interès col·lectiu (1). En aquest cas, si la funció d'utilitat social es deriva de les decisions individuals sobre l'interès col·lectiu, hem de convenir que les idees que sobre l'interès col·lectiu tenen els individus són diferents, per tant no caldrien plataformes polítiques diferents. Això ens retorna a la primera resposta, ja que el concepte individual de l'interès públic, és senzillament per naturalesa un argument d'una funció d'utilitat privada i en conseqüència el votant també persegueix el seu interès privat al votar per l'interès col·lectiu. Anem a raure per tant, una altra vegada a la reflexió de sota quines condicions les maximitzacions de l'interès privat poden resultar un màxim col·lectiu.

Preguntar-se si la votació individual es fa en funció de l'interès privat o públic, com pot veure's no té massa sentit i només ho he fet per destacar una paradoxa, el polític o el buròcrata són individus que voten d'acord amb el seu interès privat, àdhuc quan persegueixen un interès col·lectiu. Diria més encara, *sortosament* persegueixen l'interès privat, ja que aquesta és una condició necessària, malgrat no suficient per assolir l'interès col·lectiu. "Si tenim pa cada dia, no és a causa de la benevolència del forner, sinó a causa del seu propi interès", va apuntar Adam Smith. ¿Per què ha d'ésser diferent un polític o un buròcrata d'un forner en el seu comportament? En qualsevol cas, la condició suficient per assolir l'interès col·lectiu, és com en l'exemple

(1) Les campanyes contra l'abstenció podrien tenir un fonament d'aquest tipus, malgrat tot penso que el que es fa és introduir un argument de tipus col·lectiu en la funció d'utilitat personal.

de Smith, la *institució*, és a dir, la institució on les interaccions dels comportaments i decisions individuals esdevenen resultats col·lectius. Amb una salvetat important, la institució en A. Smith és el mercat, on l'individu elegeix per si mateix i pot preveure el resultat de l'elecció de la que se'n gaudirà plenament. En canvi en una institució política, el resultat dependrà en gran mesura del mecanisme d'elecció, però amb tota seguretat del resultat imprevisible de l'elecció se'n gaudirà la col·lectivitat.

El problema rellevant és doncs el que hem deixat abans, el mecanisme d'elecció. És a dir, pot determinar-se una funció d'utilitat social a partir de les funcions d'utilitat individuals?, és suficient una democràcia representativa per justificar sempre la maximització de l'interès públic en totes les decisions polítiques? Certament, les teories de l'elecció social i l'elecció col·lectiva són inevitables com a fonament analític de la presa de decisions. Les aportacions de Arrow (1951, 1963) sobre la impossibilitat de construir una funció de benestar social, la de Black (1958) sobre la possibilitat que la regla de la majoria doni lloc a cicles i per tant a desequilibris, les que seguirien de Downs (1957) sobre el comportament microeconòmic dels partits polítics, les de Buchanan i Tullock (1962) amb la teoria de l'elecció col·lectiva a partir de les regles de presa de decisions i processos de votació, i les de Tullock (1965) i Niskanen (1971) sobre la teoria de la burocràcia, són aportacions fonamentals (recollides pels punts 1 i 2 dels àmbits apuntats) de la teoria positiva de l'elecció col·lectiva. Malgrat tot, una divergència important en la teoria normativa de l'elecció col·lectiva, la podem situar en la recerca d'ordenacions socials consistents. Alguns pensen que això no és possible, entre ells Buchanan (1954, 1964, 1975, 1978), el qual opina, que Duncan Black hauria estat feliç si hagués pogut descobrir les regles del vot de la majoria que produeixen resultats consistents, i Kenneth Arrow hauria estat feliç si hagués pogut demostrar que podia construir-se una funció de benestar social. És per això, que els que pensen que és possible aconseguir ordenacions socials consistents –el col·lectiu de Social Choice– investiguen sobre les restriccions de les preferències individuals que serien precises per aconseguir-ho.

Penso en conseqüència, que per un economista dedicat a la intervenció pública és més rellevant i entenedor l'anàlisi de James Buchanan (1975), en el que fa una crítica al paradigma maximitzador de l'economia, aplicat al camp de la maximització social. L'exemple dels jocs és clar, les solucions d'un joc no estan ordenades en termes d'una funció de benestar col·lectiva dels jugadors. A ningú li passaria pel cap buscar un màxim social dels integrants d'una timba. Així, Buchanan posa el dit a la llaga quan diu que els economistes, en un àmbit semblant, intenten forçar una funció de benestar, que compregui les preferències dels jugadors. El que ens proposa Buchanan no és ni més ni menys, que un canvi de paradigma en l'elecció col·lectiva. Deixar el paradigma maximitzador i passar al paradigma contractari, el qual resulta més adequat pels processos d'interacció social. De fet el canvi de paradigma significa deixar l'economia com a ciència de l'elecció en l'esfera col·lectiva –l'elecció entre mitjans escassos per fins alternatius–, per reprendre-la com a ciència del contracte i de l'intercanvi.

Això des del punt de vista de l'anàlisi econòmica significa passar d'una optimització condicionada d'una funció objectiu de caràcter normatiu, a la teoria dels jocs i dels conceptes de solució. Però la revolució és més profunda encara, perquè l'acceptació del paradigma maximitzador no implica cap canvi institucional, el dictador benevolent maximitza el benestar social, i el procés es dona en una sola direcció i és irreversible. En canvi, la teoria dels jocs permet l'anàlisi dels resultats amb institucions alternatives. És a dir, a partir de la teoria dels jocs pot buscar-se no només el millor resultat, sinó també la millor institució. El paradigma contractari,

posa l'ènfasi en determinar la institució més eficient per cristallitzar el contracte, és a dir, l'acord. Així situa en primer terme els guanys de l'intercanvi en lloc de la maximització, quelcom que coincideix en l'esfera de l'elecció individual i que presenta fortes divergències quan es situa en l'esfera de l'elecció col·lectiva. El dilema del presoner torna a ser l'exemple més senzill i pregó, de que l'única manera d'arribar a resultats col·lectius consistents és mitjançant l'intercanvi, i aquest es veu facilitat si els participants coneixen els resultats de les diferents estratègies quan es tracta de jocs cooperatius, o situant-nos en un altre extrem, si les normes de l'acció col·lectiva estan ben delimitades en el cas que els costos de transacció siguin tan elevats que impedeixen qualsevol solució cooperativa.

Amb això arribem a un darrer punt que volia desenvolupar, el de la intervenció i el de l'acció col·lectiva. Penso que seria simplista i per tant incorrecta, atribuir a la teoria de l'elecció col·lectiva una posició antiintervencionista a ultrança. Així una de les bases per l'acció col·lectiva de la intervenció, que va més enllà dels límits de la llei i l'ordre, es troba en la que els economistes coneixem com externalitats. Però com s'ha demostrat per la teoria de l'elecció col·lectiva, amb estructures legals diferents i drets de propietats diferents, com també amb comportaments diferents, les externalitats també són diferents. Això formulat de manera semblant, ho podem trobar en un article força divertit de Mishan (1971), un economista poc sospitós de ser antiintervencionista. Hem referenciat al article de "Pangloss i la contaminació". Allí mentre l'ultraliberal Dr. Pangloss diu que les mesures anticontaminants només donen lloc a canvis distributius i no canviarà la situació de contaminació, Mishan demostra que no és així i que el resultat òptim depèn de la llei. En definitiva amb la prohibició a contaminar el que es reconeix és el dret a no ésser contaminat, i ens trobem que, amb drets de propietat ben definits (el de no ésser contaminats), sense prohibicions de negociació i amb costos de transacció que no siguin elevats (o que siguin nuls), no hi ha externalitats (seguint l'argument de Pangloss) de contaminació.

Arribo així al punt final de conclusió i la pregunta que s'escau és, on pot situar-se l'economista en la intervenció pública? Hi ha dos nivells, un dels quals no m'he referit perquè penso que no és rellevant des de el punt de vista de la teoria econòmica, és en l'àmbit de la gestió, aquest és més semblant a les funcions de l'economista en l'empresa privada (malgrat no ho és en restriccions).

L'altre nivell és el de l'economista coneixedor dels estris de la teoria econòmica i que dissenya i promou institucions que siguin eficients socialment, és a dir, que no condueixin al fracàs col·lectiu: facilitar jocs cooperatius, l'intercanvi, la provisió i producció estricta de béns col·lectius, la formulació de normes d'acció col·lectiva, etc.

En aquest sentit, atesa la disponibilitat teòrica i empírica de l'economia, penso que és aconsellable una prudència interventora. La de partir d'un nivell de mínima intervenció i assajar i simular acuradament cada nova institució interventora. No seguir per tant un procés invers, el de suposar que l'interès públic exigeix i permet el màxim d'intervenció, per anar retrocedint després a mesura que les intervencions fracassen. Si és així com operen les ciències experimentals, fins hi tot amb els conillets d'índies, per què no ho han de fer les ciències socials que a la fi i a la cap s'apliquen en el camp de les interaccions humanes?

## Bibliografia

- Arrow, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*, New York, 1951 v. c. IEF. Black, Duncan, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press, 1958.
- Boulding, Kenneth, "Economics as a Moral Science", *American Economic Review*, març 1969.
- Buchanan, J. M., "Social Choice, Democracy and Free Markets" *Journal of Political Economy*, 1954, 62.
- "What Should Economists Do?", *Southern Economic Journal*, gener 1964, 30, reimpress a *What Should Economist Do?* 1979.
- "A contractarian paradigm for applying economic theory", *American Economic Review*, maig 1975, v. c. veure A. Casahuga-J. Bacaria.
- *The Economics of Politics*. IEA Readings 18, Londres 1978.
- Buchanan, J. M. - Tullock, G., *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, 1962, v. c. Espasa-Calpe.
- Casahuga, A. - Bacaria, J., *Teoría de la Política Económica*, Introducción y selecc. de Textos IEF. Madrid, 1984.
- Demsetz, Harold, "Why regulate utilities"? *The Journal of Law and Economics*, 1968, 55, v. c. ICE gener 1980.
- Downs, Antony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957, v. c. ed. Aguilar, Madrid.
- Mueller, Dennis, *Public Choice*, Cambridge University Press 1979, v. c. Alianza Editorial, 1984.
- Mishan, E. J. "Pangloss on Pollution", *The Swedish Journal of Economics*, 1971, n.º 1, v. c. H. P. E. n.º 46.
- Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine - Atherton, 1971.
- Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures" *Journal of Political Economy*, octubre 1956, 64.
- Tullock, G., *The Politics of Bureaucracy*, Washington: Public Affairs Press, 1965.
- Wicksell, Knut, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena 1896, traduïda a l'anglès per J. Buchanan titulada "A New Principle of Just Taxation" a R. A. Musgrave i A. T. Peacock eds. *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, New York, 1958.
- Wolf, Charles, "A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis" *The Journal of Law and Economics*, Abril, 1979, 22.
- Wilcox, Clair, "Relations between Economic Theory and Economic Policy" *American Economic Review* maig 1960 v. c. a *Política Económica* J. Irastorza ed. Ceca, Madrid, 1970.