

LAS COALICIONES DISTRIBUTIVAS DENTRO DE UNA SOCIEDAD PLURALISTA

CARMEN PELET REDÓN

DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA, HISTORIA ECONÓMICA Y ECONOMÍA PÚBLICA

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

"Los grupos de interés, al operar en la esfera económica, se proponen en primer lugar fortalecer la posición de mercado de sus miembros mediante medidas adoptadas, en cierto modo, *contra* las fuerzas del mercado —por ejemplo, por vías de organización, regulación, legislación, etcétera—; y segundo, que a esos grupos de interés les preocupan en grado sumo una serie de cuestiones distributivas del tipo de «suma cero», en las que sólo se pueden proteger o favorecer los intereses de sus miembros en la medida en que se amenace o se perjudique a los de otros grupos".

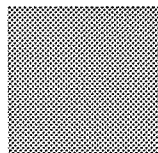
John H. Gold Thorpe*

Palabras clave:

- Grupos de interés.
- Incentivos selectivos.
- Coaliciones distributivas.
- Eficiencia económica.

* Goldthorpe J. H.(1984): «El fin de la convergencia: tendencias corporatistas y dualistas en las modernas sociedades occidentales», *Papeles de Economía Española*, nº 27, 1986, p. 125.

Las coaliciones distributivas dentro de una sociedad pluralista



Carmen Pelet Redón

Una hipótesis que explica la importancia creciente del grupo de presión, no tiene por qué basarse en una disminución de la moralidad pública, sino más bien en que la actividad del grupo de interés es una función directa de los beneficios esperados del proceso político¹.

Según el argumento que defiende Mancur Olson² en el libro «Auge y decadencia de las naciones», a menudo, se da por supuesto que si todos los miembros de un grupo de individuos o de empresas tiene determinado interés en común, el grupo manifestará una tendencia a lograr dicho interés. Esta idea expresada por Olson queda reflejada en la hipótesis defendida por los teóricos del equilibrio pluralista y que podría resumirse en tres puntos fundamentales:

- Los ciudadanos que tienen un interés político común se organizarán y lucharán en favor de tal interés.
- Cada individuo estará en uno o varios grupos.
- Las presiones de estos grupos en competencia explicará los resultados del proceso político.

1 Buchanan J.M. y Tullock G. (1962): «El cálculo del consenso», Espasa-Calpe, Madrid, 1980, pag.327.

2 Olson M. (1982): «Auge y decadencia de las naciones», Ariel, Barcelona, cap. 2.

Son muchos los que han defendido que los grupos de presión resultan beneficiosos en nuestra sociedad pluralista, y que de sus actividades resultará un equilibrio de intereses³.

Sin embargo, como afirma el propio Olson, si examinamos con cuidado la lógica de esta suposición, cabe apreciar que es teórica e indiscutiblemente errónea⁴. La paradoja consiste en que si no se dan una serie de circunstancias especiales, los grandes grupos, por lo menos si están compuestos de individuos racionales, no actuarán en favor de sus intereses de grupo.

Puesto que los individuos no realizarán contribuciones voluntarias, no surgirán grandes grupos para asegurar el ajuste de intereses. El problema del pasajero gratuito (free-rider) expone la falacia de la opinión del equilibrio de intereses⁵.

El hecho mismo de que el objetivo o el interés del grupo de presión sea algo común al grupo y compartido por todos los miembros de este, lleva a que los beneficios conseguidos gracias al sacrificio que realiza un individuo sean compartidos por todos los miembros del grupo, de manera que el individuo que forma parte de un grupo de presión numeroso sólo tendrá una participación diminuta en los beneficios. Por otra parte dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, aquellos que no contribuyen para nada al esfuerzo común conseguirán tanto como los que efectuaron su aportación personal. En este sentido vale la pena «dejar que lo haga otro», pero este otro tampoco tendrá demasiados incentivos, si es que tiene alguno para actuar en favor del grupo.

Una de las aportaciones de Olson (1965) en «The logic» es que los servicios que prestan las asociaciones como los sindicatos, las asociaciones profesionales, los grupos de presión etc. se parecen a los servicios básicos del Estado, esto es, son un bien público. Del mismo modo que la ley y el orden, la defensa o lucha contra la contaminación, tal como las ponga en práctica el gobierno, favorecen a todos los habitantes de un país, la tarifa obtenida gracias

3 Wagner R. (1966): «Grupos de presión y empresarios políticos», en Casahuga A. (ed.): «Democracia y Economía Política», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, pag. 348.

4 Olson M. (1982) op. cit. pag. 33 y ss.

5 Wagner R. (1980) op. cit. pág. . 349.

al esfuerzo reivindicador de una organización agraria sirve para que se eleven los precios en beneficio de todos los productores del artículo en cuestión. De manera semejante el aumento salarial conseguido por un sindicato se aplica a todos los trabajadores de la categoría correspondiente.

Si los gobiernos y los acuerdos que aprovechan su poder político o su poder comercial producen bienes públicos o colectivos que van a parar inevitablemente a todos los miembros de determinado grupo o categoría, los individuos y las empresas que se ven beneficiados por su acción en sentido general, carecen de incentivos para colaborar voluntariamente en respaldo de aquella acción. Por consiguiente si sólo se diese una conducta individual voluntaria y racional en la mayoría de los casos no existirían gobiernos, grupos de presión a no ser que los individuos les den su apoyo por alguna razón distinta de los beneficios colectivos que proporcionan.

Por supuesto los gobiernos existen y con frecuencia también hay grupos de presión de ello se sigue que su existencia se justifique por algo distinto a los bienes colectivos que suministran.

Como consecuencia concluye Olson que los grandes grupos latentes, tan sólo, pueden organizarse si los grupos de presión en cuestión suministran, además de los bienes públicos indivisibles, bienes privados, o si pueden obligar a la afiliación de los individuos implicados⁶.

Según expone Wagner en el comentario que realizó sobre el libro de Olson «The Logic» tal dilema se supera observando que los grandes grupos de presión en realidad constituyen el subproducto de organizaciones que desempeñan alguna otra función distinta a la de presión. La presión de estos grupos desaparecería si no suministraran al mismo tiempo algún servicio privado que beneficia a los miembros del grupo. Esto es lo que se ha denominado la «Teoría del Subproducto»⁷.

Las organizaciones que brindan bienes colectivos a sus grupos de clientes a través de una acción política o comercial no reciben

6 Olson M. (1965): «The Logic of Collective Action», Harvard University Press, Cambridge. Citado en Bernholz P.(1977): «Grupos de presión dominantes y partidos sin poder» en Casahuga A. (ed) op. cit.

7 Wagner R.(1980) op. cit. pág. 349.

apoyo debido a los bienes colectivos que suministran sino por una serie de «incentivos selectivos».

La existencia de incentivos selectivos, es decir, de una serie de bienes y servicios de los que sólo pueden beneficiarse los miembros del grupo, sería una condición explicativa de la formación de un grupo de presión⁸. Un incentivo selectivo es el que se aplica selectivamente a los individuos, según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo.

Los incentivos selectivos pueden ser negativos o positivos. Los incentivos negativos pueden tratarse por ejemplo de una pérdida o de un castigo impuesto únicamente a aquellos que no ayudan a proporcionar el bien colectivo. Los incentivos selectivos positivos son ofrecidos por muchas organizaciones en forma de políticas de seguros, publicaciones, tarifas aéreas para viajes en grupo y otros bienes privados que sólo están a disposición de sus miembros.

La tesis expuesta por Olson predice que aquellos grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuarán de manera colectiva para obtener bienes colectivos con más frecuencia que los grupos que no disponen de tales incentivos. Además, es más probable que los grupos más reducidos emprendan una acción colectiva, en comparación con los grupos más numerosos.

Cuando se trata de un grupo pequeño existe la posibilidad de que los miembros del grupo negocien entre sí y acuerde una determinada acción colectiva. Por otra parte la actuación de cada uno ejerce un efecto sobre los intereses y sobre la actuación que siguen los demás miembros del grupo de forma que todos tienen un acicate para actuar estratégicamente.

Se puede afirmar que si los costos de la negociación son escasos tendrán un incentivo para continuar negociando entre sí hasta que consigan maximizar las ganancias del grupo; es decir hasta lograr lo que llamaremos un resultado óptimo de grupo (lo que los economistas llaman un óptimo de Pareto).

En toda negociación sin embargo, cada una de las partes intenta buscar para sí misma el máximo porcentaje de las ganancias del grupo y asumir el mínimo posible de los costes y también

⁸ Corona Ramón J. F. (1987): «Una introducción a la teoría de la decisión pública», Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid.

suele darse un incentivo para amenazar con bloquear o sabotear la acción colectiva es decir «endurecerse» si no se consigue el porcentaje deseado de las ganancias obtenidas por el grupo, a veces durante un periodo indefinido.

La cuestión sería la siguiente: ¿Una sociedad puede o no lograr una economía racional o eficiente mediante la negociación entre grupos organizados?.

Según hemos apuntado un pequeño grupo de individuos o de empresas con interés en un bien público tendría un incentivo para continuar negociando entre sí hasta que hubiese maximizado los beneficios globales. Quizá no se tenga confianza en que la negociación funcione siempre, ni siquiera en un pequeño grupo, y muchos menos seguro es que obtenga el éxito completo que se requiere para la legitimación de grupo.

No obstante tal resultado es sin duda una posibilidad, y si todos han participado en la negociación, hasta cierto punto podría considerarse que el resultado es algo justo.

Si la tesis planteada por Olson, referida anteriormente, es correcta no cabe plantear una sociedad que logra la eficiencia o la equidad a través de una negociación que lo abarque todo, puesto que, algunos grupos, por ejemplo, los consumidores, contribuyentes, desempleados, o los pobres, no tienen incentivos selectivos o los fondos necesarios para organizarse. Estos grupos en virtud de su falta de organización, serán incapaces de oponerse a los cambios perjudiciales para ellos, o de elaborar negociaciones con otros que resulten mutuamente ventajosas.

Por encima de todo esto se encuentra la posibilidad de que los costes de negociación y la lentitud en la toma de decisiones conformen una sociedad que haga ineficaces en todos los casos las decisiones elaboradas mediante la negociación de grupo.

Normalmente, todas estas organizaciones tienen motivos para desear la eficiencia y el crecimiento económico, de la sociedad en la que funcionan. Así pues, una posibilidad lógica sería que tales organizaciones, en determinadas circunstancias, sirviesen a los intereses de sus miembros ayudándoles a convertir en más productiva la sociedad dentro de la cual funcionan. Otro camino que puede emprender una organización para servir los intereses de sus miembros consiste en obtener un mayor porcentaje de la producción de la sociedad para los miembros de la organización. Según Olson: « Rara vez se elegirá el primer método, ya que por lo general

a una organización le supondrá un coste conseguir que la sociedad en la que está integrada sea más eficiente. En otras palabras, en principio, la organización puede servir a sus miembros haciendo que la sociedad produzca un pastel de mayores dimensiones, de manera que a sus miembros les toque una porción más grande, conservando las mismas proporciones, u obteniendo en cambio un porcentaje mayor, es decir, una porción más grande del pastel social, en beneficio de esos miembros»⁹.

Si suponemos, una organización que actúa como grupo de presión, y que se esfuerza para eliminar las pérdidas de eficiencia económica que surgen debido a una serie de medidas como pueden ser, las tasas fiscales diferenciales que se aplican a la renta procedente de diversos orígenes (desgravaciones fiscales), o por reducir las pérdidas que implican los monopolios para la sociedad. Ello conllevaría costes importantes, a los que debe hacer frente la organización, sin embargo, los miembros de la organización sólo conseguirán una parte de los beneficios resultantes de que la sociedad en su conjunto sea más eficiente. Compartirán los precios más bajos, los impuestos más reducidos o las demás ventajas de una sociedad más eficiente, pero lo mismo ocurrirá con la inmensa mayoría de la sociedad. Esto es importante porque en la mayoría de los casos cada organización de la clase que estamos examinando representa únicamente un porcentaje minúsculo de la población o de los demás recursos de la sociedad.

En cuanto a la segunda alternativa, en una organización que trate de servir a sus miembros logrando una mayor participación del pastel social, aquellos recursos que se empleen en apoderarse de un mayor porcentaje del producto de la sociedad no crearán la riqueza social que originaban en la primera alternativa, con lo cual se reducirá en cierta medida la producción de la sociedad.

Cabe añadir, así mismo, que los miembros de la organización están integrados en la sociedad con lo cual también van a compartir la pérdida de producto social provocada por la redistribución que les beneficia a ellos¹⁰.

Por consiguiente, las organizaciones para la acción colectiva dentro de la sociedad que consideramos están preponderantemente

9 Olson M. (1982) op. cit. pág. 63 y 64.

10 Olson M. (1982) op. cit. pág. 67 y ss.

orientadas a la lucha por la distribución de la renta y la riqueza, y no hacia el aumento de la producción en conjunto. Se trata de «coaliciones de distribución» u organizaciones que se dedican a la «búsqueda de renta» también llamadas en ocasiones «grupos de intereses especiales». Según palabras del propio Mancur Olson: "Una sociedad con un elevado número de coaliciones con finalidades distributivas se asemeja mucho a una tienda de porcelana china llena de gente que, al intentar apoderarse de la mayor parte de su contenido rompen mucho más de lo que se llevan"¹¹.

No obstante hay que tener en cuenta algo que limita en cierta medida las pérdidas causadas por las coaliciones de distribución, y es que, en ocasiones algunas de dichas pérdidas anulan los efectos de otras, o los desplazan. Así por ejemplo un grupo de presión agrario puede conseguir eliminar determinado arancel aplicado a la maquinaria agrícola, o bien los fabricantes de automóviles pueden limitar la protección otorgada a la industria siderometalúrgica¹². En casos como estos el esfuerzo de los grupos de intereses específicos pueden llevar a un aumento de la eficiencia y del nivel de renta de la sociedad. Pero las ganancias no se difunden por igual en toda la sociedad, sino que por el contrario los integrantes del grupo de interés consiguen una parte muy elevada del beneficio social total que provoca su actividad.

Además este centrarse en la distribución concede a los temas relacionados con ésta una importancia relativamente mayor dentro de la vida política, y otorga una importancia menor a los intereses comunes que comparten todos o la mayoría de los individuos y que pueden mantenerlos unidos. Por el contrario en las luchas distributivas nadie puede ganar sin que otros pierdan en la misma proporción o en una proporción mayor, y esto puede generar resentimiento. Así, cuando los grupos de intereses específicos se vuelven más importantes y, en consecuencia, los temas de distribución ganan en relevancia, la vida política se vuelve más fragmentada.

Como ha puesto de manifiesto Mueller, basándose en la obra de Kennet Arrow: «El hecho de que los temas de distribución

11 Véase Olson M.(1984). Entrevista concedida a la revista Challenge. «Las causas del auge y caída de las naciones». Papeles de Económica Española nº 21, 1984.

12 Olson M. (1982) op. cit. pág. 69.

engendren divisiones, y reduzcan la probabilidad de apostar por opciones políticas relativamente duraderas o estables, puede llegar a convertir en ingobernable una sociedad»¹³.

En determinados países hay organizaciones de intereses específicos que abarcan un sector muy considerable de las sociedades de las cuales forman parte. Los incentivos a los que se enfrenta una organización tan amplia son radicalmente distintos de los que corresponden a una organización que sólo representa a un segmento estrecho de la sociedad.

Los miembros de una organización de vasto alcance poseen un porcentaje tan alto de la sociedad que para ellos es un incentivo importante el preocuparse activamente por el nivel productivo de dicha sociedad. Así, el intentar conseguir una parte mayor de la renta nacional para los clientes de una organización tan amplia puede carecer de sentido, si al mismo tiempo reduce la renta nacional en un volumen tres o cuatro veces más elevado que el volumen que transfiere a sus miembros¹⁴.

Este tipo de organización de amplio alcance, no sólo tiene incentivo para tener en cuenta la repercusión de sus políticas en la eficiencia de la sociedad, sino que también se ve estimulada para negociar con otros grupos organizados, con objeto de lograr una sociedad más productiva.

Aunque es menos probable que las organizaciones e instituciones para la acción colectiva de mayor alcance, se vean incentivadas a actuar de manera antisocial, también hay que admitir, que habrá menos diversidad de opiniones y políticas, así como, menos comprobación con respecto a las ideas y políticas equivocadas.

Por otro lado, después de llegar a determinado nivel, por lo menos, las coaliciones de distribución poseen un incentivo para convertirse en excluyentes. Un grupo de presión tendrá menos que distribuir entre sus miembros si admite más de los que son necesarios para triunfar. Por lo tanto los grupos de presión orientados a la distribución, al igual que los carteles, deben ser grupos exclusivos y no inclusivos.

Para lograr sus objetivos, las coaliciones de distribución tienen que utilizar su capacidad de presión para influir sobre la política

13 Müller D. (1979): «Elección Pública», Alianza Editorial, Madrid.1984. Citado en Olson M. (1982) op. cit. pág. 80.

14 Olson M (1982) op. cit. pág. 71 y ss.

gubernamental, o su poder de colusión para influir sobre el mercado. Estos dos influjos no afectan sólo a la eficiencia, el crecimiento económico, sino también a la importancia relativa de las distintas instituciones.

La actividad de los grupos de presión incrementa la complejidad de las normas y el alcance del gobierno, y los procesos de colusión y de actividad organizada dentro de un mercado aumenta el grado de negociación y los acuerdos complejos. A su vez, esto influye sobre las actitudes y la cultura que surgen en la sociedad¹⁵.

Por otra parte alguien tiene que hacerse cargo de la normativa cada vez más compleja que provocan los grupos de presión y los procesos afines. Esto aumenta el ámbito que ocupa la burocracia y el gobierno. Así mismo, la actividad de los grupos de presión incrementa en otro sentido el alcance del gobierno cuando hace que este efectúe gastos y lleve a cabo programas al servicio de los grupos de intereses específicos.

Sin embargo para explicar el crecimiento de la actividad gubernamental hay que tener en cuenta numerosos factores, y lo único que aquí afirmamos es que uno de ellos consiste en la acumulación de organizaciones de intereses específicos.

Para concluir, podemos afirmar que no es posible alcanzar una organización simétrica de todos los grupos con un interés común, por lo tanto no se alcanzarán resultados óptimos a través de una negociación global. Puesto que los servicios que prestan los grupos de interés son un bien público, estos grupos, y más si son de gran tamaño, no se organizarán si no ofrecen a sus miembros algún bien o servicio privado. Con todo, estos grupos de intereses especiales existen y a menudo, se trata de coaliciones de distribución, cuyo objetivo es redistribuir e incrementar la renta de los integrantes del grupo, lo cual lleva a una pérdida de eficiencia para el conjunto de la sociedad, a un aumento en la complejidad de las normativas, y en las funciones del gobierno.

15 "Si la acumulación de coaliciones de distribución aumenta el incentivo propio de las luchas distributivas, alienta la hegemonía de la política, estimula la negociación e incrementa la complejidad de los acuerdos. Es probable que se favorezca tanto o más que antes lo que llamamos en sentido amplio inteligencia, o aptitud para la educación, porque las personas con la mente bien estructurada e instintivas poseen una ventaja comparativa en relación con las normas, la política y los acuerdos complejos. A su vez, esto probablemente limitará el grado en que los intelectuales se opongan a este proceso". Véase Olson M. (1982) op. cit. pág. 103.