

La Ilusión Fiscal

*A ti te parezco un barrendero
porque ésa es mi ocupación.
Como no te gusta la profesión,
no te gusta la persona.¹*

Cuando un individuo percibe de forma sesgada los costes y beneficios de la acción pública, se dice que sufre de *ilusión fiscal*, un caso particular y especialmente relevante de *ilusión económica*. Se trata de un concepto económico paralelo al de ilusión óptica, como los espejismos o la feliz distorsión de la realidad que aparece en las obras de Escher. Bajo el efecto de la ilusión fiscal, o bien el individuo piensa que recibe más beneficios del Estado de los que realmente recibe, o bien percibe que su contribución al presupuesto público es menor de lo que en realidad es, o ambas cosas. La ilusión surge como consecuencia de la deficiente percepción de las características relevantes de las diversas opciones por parte de un individuo. La consecuencia es una conceptualización errónea de las alternativas relevantes y, por lo tanto, el proceso de toma de decisiones quedará afectado negativamente. La ilusión fiscal, produce un efecto similar al de la ignorancia o la incertidumbre y, aunque es un concepto distinto, se neutraliza mejorando la información, el conocimiento riguroso acerca de la economía pública y, sobre todo, mejorando la capacidad para filtrar información: es preciso jerarquizarla adecuadamente según su capacidad explicativa,

desechar la que no es relevante y tratar esta información en forma lógica.

No es forzoso recurrir al supuesto de benevolencia para explicar la razón por la que un dentista administra anestesia a sus pacientes o un vendedor de enciclopedias adopta exquisitos modales y hace gala de una gran flexibilidad para adaptarse a las preferencias y posibilidades de quien ha elegido como víctima. Unos y otros buscan que la resistencia a aceptar sus servicios y pagar por ellos sea mínima, por lo que procurarán crear ilusión económica. Las tácticas comerciales empleadas para conseguir beneficios son muchas y variadas, desde la típica letra pequeña de los contratos y la inclusión de cláusulas ininteligibles,² imposibles de descifrar si no se dispone de la clave, a la fijación de precios inferiores al coste medio que ha de soportar el consumidor para consumir una cantidad determinada,³ pasando por la publicidad indirecta (la cámara enfoca al chico de la película bebiendo Z3) y la argumentación *ad nauseam*, y pueden llegar a ser mucho más duras, incluyendo la venta de productos que crean adicción, la publicidad subliminal y las técnicas de

El autor es profesor en el Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Barcelona. Este texto forma parte de un proyecto de investigación más amplio, financiado por CICYT (SEC96-2300) y CIRIT (1997 SGR 0033).

control psicológico utilizadas por sectas y por algunas redes de ventas en pirámide o multinivel. En uno y otro caso lo que se pretende es perturbar, desconectar o inhabilitar el sistema lógico del consumidor. Para alimentar a un bebé perfectamente sano y con pocas probabilidades de desarrollar patología alguna es necesario, al parecer, que un médico especializado en pediatría especifique con detalle la dieta idónea y que los alimentos sean dispensados en una farmacia, lo que además de curioso es lucrativo. Los científicos afirman que es imposible producir agua imantada, y debe ser cierto, pero esto no constituye ningún obstáculo para que la venta de agua imantada sea un respetable negocio que, además, consiga algunos éxitos, como pasa con los placebos. El mercado sabe perfectamente que para vender más y mejor se puede (y se debe) prescindir de la argumentación lógica, sobre todo cuando el producto en cuestión no sirve absolutamente para nada: el éxito se consigue ofreciendo una imagen atractiva protagonizada por la cosa que se quiere vender aunque la historia no tenga ni pies ni cabeza. La venta de sueños es una oferta irresistible porque el consumidor establece una fuerte relación entre la posesión del producto y la superación de íntimas frustraciones; de esta forma se aceptan sin crítica los adjetivos asociados a un producto por irreales que sean a poco que se vayan repitiendo. Así, con el concurso de la colonia *Toguega*, se obtendrá, ¡por fin!, el atractivo deseado, aunque es mejor pilotar un coche de película, como el automóvil *Thanatos* porque además de adquirir una apariencia interesante, la persona se transforma en poderosa, rica, moderna y deportista. También en el campo científico se produce ilusión y existe fraude en mayor o menor medida lo que permite conseguir prestigio científico, fondos en abundancia y la acepta-

ción generalizada de teorías de escasa consistencia—Di Trocchio (1993, v.c. 1995)—; la percepción del científico como un héroe capaz de cualquier sacrificio para defender la verdad no tiene mucho que ver con el investigador medio.

Algo semejante ocurre en las relaciones entre el ciudadano y el sector público. Si un gobierno desea una guerra, la historia enseña que es muy probable que ponga en funcionamiento un formidable aparato de *propaganda*⁴ con el fin de vender la idea de que la guerra es un proyecto que debe tener prioridad absoluta, y que consiga su objetivo con extraña facilidad y sorprendente frecuencia. No tiene nada de extraño que bajo determinadas circunstancias, las políticas y proyectos públicos se presenten de forma que provoquen ilusión fiscal. La ilusión está presente asimismo en las relaciones entre países, especialmente en los proyectos de cooperación internacional, por la distinta percepción del proyecto desde uno u otro país, por razones culturales, económicas o meramente financieras y por los encontrados intereses en juego. Conseguir fondos para la construcción de una autopista entre Constantinopla y Estambul, entre Tebas y Luxor, o entre Mombai y Bombay, sería toda una hazaña, pero lo cierto es que no escasean los casos reales de grandes proyectos financiados por acreditadas instituciones que han resultado contraproducentes o inútiles. También los ciudadanos tratan de introducir ilusión fiscal en el aparato administrativo del Estado, tanto para pagar menos impuestos como para conseguir permisos, acreditaciones y privilegios diversos. En todo caso, interesa disponer de una guía mínima que ayude a evitar estos errores de conceptualización y permita una mejor percepción de la efectividad real de la actividad del sector público.

Una excelente exposición de los elementos de ilusión fiscal por la vertiente de los ingresos del estado se encuentra en Buchanan (1973) y se reproduce aquí de forma esquemática. La otra vertiente, ilusión fiscal en el gasto público, que es la más relevante para la evaluación de proyectos, cuenta con contribuciones importantes, como la de Pommerehne y Schneider (1978), pero no está tan desarrollada en la literatura económica; las figuras que se presentan en dicho apartado—excepto la primera, citada por Buchanan—constituyen una aproximación al tema o, si se prefiere, un conjunto de actualizaciones, ejemplos y aplicaciones de las falacias clásicas,⁵ sin pretensiones de exhaustividad.

Ilusión fiscal en el ingreso público

1. *Oscurecer la relación entre la cantidad de recursos empleados en el suministro de servicios públicos y la participación individualizada en este total.*

1.1. *Uso de las rentas que proporciona el patrimonio público.* El contribuyente no será consciente de que estas rentas podrían emplearse de otra forma y, en particular, para disminuir la presión fiscal.

1.2. *Incluir el impuesto en el pago de bienes y servicios privados.* El impuesto queda absorbido en el precio. La parte del precio que constituye el impuesto no es un dato relevante para que el consumidor tome sus decisiones, puesto que lo que le importa es lo que debe pagar por consumir una unidad adicional. Por este motivo, tenderá a olvidarse del impuesto y tanto más cuanto más antiguo sea éste.

1.3. *Emisión de deuda pública.* Se trata de una buena forma de aplazar un pago, aunque más adelante deberá devolverse la cantidad conseguida con los intereses

correspondientes, lo que requerirá un aumento en los impuestos. Sin embargo, para el contribuyente es menos visible un pequeño pago periódico que un pago único pero importante, aunque el valor actualizado de ambas alternativas sea idéntico.

1.4. *Uso de la inflación.* La inflación puede actuar como un impuesto indirecto pero no es percibido como tal por el ciudadano, por lo que es un excelente instrumento para crear ilusión fiscal en la financiación de proyectos públicos. Por otra parte, no todo el mundo pensará que el culpable de una inflación alta sea el Estado.

1.5. *Falsas promesas.* Para disminuir la resistencia a la aprobación de un programa adicional de gasto, se puede presentar como un programa temporal de corta duración, cuando en realidad tendrá una duración ilimitada.

2. *Aprovechar acontecimientos favorables para el contribuyente.*

La aversión al pago de impuestos propia de todo contribuyente se atenúa cuando la fortuna le sonrío, como cuando se recibe una herencia o se ha realizado una transacción beneficiosa, por lo que los impuestos relacionados con este tipo de acontecimientos parecerán menos gravosos de lo que son en realidad. Como una variante interesante se pueden citar las tasas por servicios nominales en acontecimientos memorables, como el pago por un título académico o una licencia matrimonial, por ejemplo.

3. *Capitalizar los cambios en las actitudes públicas.*

No deja de ser sorprendente que, en ocasiones, sean los propios ciudadanos los que con sus demandas presionen para

Ilusión fiscal en el gasto público

1. *Ocultar la verdadera naturaleza y la cuantía de los programas presupuestarios, de tal modo que parezca que se dedican sumas mayores a los programas más populares.*

Es habitual que buena parte del presupuesto de defensa y de interior se reparta entre otros ministerios con mejor prensa, como los que cuidan de la educación, la cultura, la sanidad, las obras públicas o el sistema de pensiones. Esta figura básica de camuflaje, puede extenderse a la distribución presupuestaria entre inversión y consumo y entre distintos colectivos ciudadanos. Además, el presupuesto puede ejecutarse con variaciones significativas respecto al presupuesto aprobado, con lo que se dispone de un instrumento adicional para provocar ilusión, porque mientras el presupuesto se discute públicamente, la información acerca de la ejecución del presupuesto suele ser más opaca. La realización de actividades gubernamentales secretas, protegidas de la publicidad y la crítica (por ley, incluso), es un ejemplo extremo de aplicación de esta figura de ilusión fiscal. Ante el clamor popular a favor de una política determinada, el gobierno puede responder con un plan espléndido que acallará las más críticas voces y, sin embargo, nada substancial cambiará si se tiene la precaución de consignar una cantidad meramente simbólica en el presupuesto, si se llega a consignar algo (sobran los ejemplos de leyes que no se aplican por falta de respaldo presupuestario).

2. *Procurar que la provisión de determinados bienes y servicios o la evitación de ciertos sucesos aparezca como imposible.*

que aumenten los impuestos y perciban tales incrementos como un éxito político. Se pueden explotar los sentimientos de los ciudadanos, por ejemplo, mediante impuestos relacionados con un eventual resurgimiento de la conciencia nacional, la preocupación por la seguridad en las calles o el interés por la conservación del medio ambiente.

4. *Dramatizar las consecuencias de la no aprobación de un impuesto.*

La información de que dispone el ciudadano es, en general, escasa y pobre, por lo que es fácil hacerle creer que las alternativas a la propuesta gubernamental son espantosas, insufribles.

5. *Fragmentar los impuestos.*

Una multitud de pequeños impuestos es menos visible que un solo impuesto de igual cuantía. La complejidad del sistema impositivo juega en contra del contribuyente por el alto coste que se requiere para conseguir información; en el límite, no sólo no podrá calcular adecuadamente cuál es en realidad su contribución sino que ni siquiera será capaz de enumerar los impuestos a los que está sometido.

6. *Establecer impuestos de incidencia difícil de conocer.*

Es de sentido común que el impuesto de sociedades lo pagan las sociedades y que si se sigue el principio "quien contamina, paga" se grava exclusivamente a los contaminadores, pero no es cierto en absoluto.⁶ Gravar la producción de una empresa que opera en régimen de monopolio, como el suministro de energía eléctrica, puede resultar una medida muy popular, aunque el productor esté en condiciones de trasladar al consumidor la totalidad de la carga y ésto sea lo que ocurre en realidad.

De esta forma se acallan incómodas demandas sobre, por ejemplo, infraestructuras de protección frente a inundaciones. Aunque parece que lo ideal es que se perciba como una imposibilidad física⁷ (se afirmará que es imposible prevenir un terremoto y sus consecuencias), una imposibilidad económica o financiera es suficiente (el actual sistema de sanidad o educación pública es insostenible), y una metafísica es inmejorable (el proyecto es incompatible con arraigadas y sentidas creencias o con el sistema de valores que se supone que sustenta a la sociedad en cuestión). Los planteamientos trascendentes del tipo ¿qué es la salud?, ¿qué significa cultura?, son ideales porque son una forma fina y eficaz de eludir el problema concreto que se debate. De hecho, vale casi cualquier argumento. Basta con que sea independiente de la razón o la obnubile.

3. Suministro de bienes y servicios notoriamente inadecuados.

Aunque la utilidad de los burócratas esté positivamente relacionada con el presupuesto que manejan, nada impide que saquen provecho de las disminuciones, sobre todo en los procesos de privatización. Una forma para provocar estos cambios consiste en la provisión de bienes o servicios claramente inadecuados cuando no inútiles. De esta manera basta con esperar que la oposición clame por la supresión de los programas de este tipo para, o bien privatizarlos o bien suprimirlos sin más y, por supuesto, sin disminuir en ningún caso la presión fiscal (en sentido amplio). Como es natural, las consecuencias negativas de la supresión del programa se cargarían íntegra y automáticamente a quienes lo han pedido con tanta insistencia: la oposición.

4. Anunciar los objetivos a perseguir de forma esotérica.

Existen múltiples alternativas para aplicar esta regla. Los objetivos pueden anunciarse de forma tan genérica, abstracta y oscura que, como ocurría con los antiguos oráculos, se necesite siempre de un intérprete para comprender el enigma o, por el contrario, de forma tan clara y luminosa que deslumbren. De esta manera, toda propuesta recibirá la calificación que sea oportuna a tenor de las circunstancias, eliminando de raíz las siempre incómodas discrepancias. Siguiendo el formato clásico, se enunciarían múltiples objetivos, pero sin jerarquizar ni ponderar explícitamente, cuidando que buena parte de estos objetivos sean contradictorios entre sí. Si los objetivos se ponderan o jerarquizan, es necesario que la ordenación resultante, o bien presente serias incoherencias internas, con lo que se estaría en el caso anterior, o bien sea lo bastante flexible como para adaptarse a las circunstancias, por extrañas y cambiantes que sean. Para que una cuestión importante aparezca como trivial se incluirá en un grupo formado por cuestiones menores y, en aras de la necesaria objetividad, se otorgará igual prioridad a cada elemento.

Mediante estos artificios, unas políticas y proyectos se aceptarían (o rechazarían) por motivos ideológicos, a pesar del elevadísimo coste de esta decisión, en tanto que otros, o los mismos de antes poco tiempo después, se cancelan (o se ejecutan) por puro pragmatismo aunque contravengan frontalmente principios que poco antes se consideraban irrenunciables. Para poner un ejemplo trivial, se crea una empresa pública para conseguir cualquier conjunto de altos fines inaccesibles para el sector privado y, al poco, se gestiona como una empresa privada en aras a la eficacia.

5. *Falsear la duración real del proyecto y sus posibilidades de reversibilidad.*

Los beneficios que proporciona un proyecto pueden presentarse como indefinidos cuando, en realidad, se producirán durante un tiempo limitado, indeterminado o no. Lo ideal es garantizar un beneficio mediante la promulgación de una ley por la sensación de seguridad que proporciona, ya que, de todos modos, siempre se puede suprimir la ley, sustituirla por otra o incumplirla sin más (las garantías que proporciona el sistema de pensiones en ciertos países son poco menos que imaginarias). Asimismo, se computan los costes como si se produjeran durante un corto espacio temporal aunque, de hecho, perdurarán durante mucho más tiempo (por ejemplo, los costes por no reciclar). Por supuesto, la aplicación de esta forma de ilusión es inmediata y cobra especial virulencia cuando el proyecto involucra a futuras generaciones. Se juega también con el grado de reversibilidad del proyecto, exagerándose en uno u otro sentido a conveniencia. De esta forma se consagran políticas que no se hubieran aprobado de otro modo, aduciendo circunstancias sobrevenidas, de índole económica o institucional, mientras se rechazan *momentáneamente* otras a la espera de tiempos más propicios que nunca llegarán. En uno y otro caso, el coste (real o imaginario) de volver a la política anterior al cambio resultará demasiado oneroso.

El tiempo de que se dispone para llevar a cabo un proyecto es otra variable a tener en cuenta, porque la urgencia justifica fallos elementales y fuertes incrementos de coste por trabajos extraordinarios. Por otro lado, si se supone que sobra tiempo es posible demorar un proyecto hasta que la presión por ejecutarlo sea muy alta, entonces se pone en marcha el procedimiento de urgencia. Cuando dos

grupos de igual fuerza y con intereses encontrados deben llegar a un acuerdo sobre un proyecto que, en buena medida, es un juego de suma cero, si el plan de trabajo no es exógeno ni está predeterminado sino que está en las manos de una de las partes, quienes controlan el calendario de la negociación tiene una ventaja clara, que será decisiva a poco que combinen con habilidad largas jornadas de trabajo con pausas de duración indeterminada y aceleraciones inesperadas.

6. *No incluir todos los costes y beneficios relevantes sin alterarlos.*

Existen muchas posibilidades. La más corriente consiste en ignorar los costes intangibles, por importantes que éstos sean (residuos nucleares) y en prescindir de las pérdidas patrimoniales causadas por el proyecto, sobre todo cuando se trata de recursos con derechos de propiedad no bien definidos, como ocurre con determinados activos de titularidad pública y ciertos recursos naturales. Una forma discreta y elegante de ignorar total o parcialmente un coste, o incluso computarlo como un beneficio, es cambiando la definición del impacto, procedimiento que también es útil para contabilizar más de una vez un mismo beneficio sin que se note demasiado.

7. *Burlar el principio de simetría en la consideración de costes y beneficios.*

Aunque difícilmente se olvidará computar todos los beneficios de un proyecto gubernamental, es habitual ignorar sistemáticamente algunos de los costes asociados a dichos beneficios, como los de mantenimiento, o los necesarios para terminar el proyecto (los propios de desmantelar y desactivar material bélico obsoleto, por ejemplo). También se recurre a incluir beneficios indirectos, como los que se derivan de la creación de

empleo, sin tener en consideración el impacto simétrico, los costes indirectos debidos al trabajo (accidentes y enfermedades profesionales, entre otros) que necesariamente se producen. La existencia de la macroeconomía es una bendición de los dioses porque, además de la ventaja que supone el empleo de un lenguaje crítico, permite volver a contar los beneficios que ya se han contabilizado a nivel microeconómico bajo otro nombre y, por otra parte, porque si bien se alardea de los beneficios macroeconómicos de los proyectos con sorprendente regularidad, parece como si no existieran los costes macroeconómicos o no se echaran en falta.

8. *Modificar el verdadero coste o beneficio del proyecto, mediante probabilidades exageradas, precios de cuenta inadecuados y transferencias no presupuestadas.*

El precio al que se valoran los *inputs* y los *outputs* del proyecto puede estar muy alejado del que sería razonable. El coste del proyecto se determina a voluntad, modificando los precios o mediante transferencias de (a) otros entes, encareciéndolo si se trata de justificar un mayor presupuesto, o abaratándolo si se pretende mejorar la rentabilidad. En un ambiente de incertidumbre, se alterarían las probabilidades reales que ponderan costes y beneficios hasta alcanzar un resultado satisfactorio (los proyectos que especulan con la seguridad se benefician de la estimación sesgada de la probabilidad del suceso contra el que protege). En el límite, se argumenta que los beneficios del proyecto (o los costes que evitaría) son poco menos que infinitos (la seguridad nacional es un comodín excelente), con lo cual se justifica cualquier coste por alto que sea.

9. *Eludir todo control efectivo sobre la eficiencia técnica y asignativa.*

Además de la presunción de legalidad, cualquier agencia gubernamental disfruta del supuesto de eficiencia. Con el fin de evitar molestas contrastaciones entre la presunción de eficiencia y la realidad, se diseña un conjunto de indicadores para evaluar la bondad de las actuaciones públicas de modo que sea prácticamente imposible comprobar el grado real de eficiencia.⁸ Es necesario pues enfatizar la complejidad y la peculiaridad del bien o servicio que se pretende evaluar, de forma que sea evidente la imposibilidad de evaluación directa y la consecuente necesidad de recurrir a indicadores indirectos y esotéricos. No es paradójico, sino coherente con la voluntad de producir ilusión, que se emplee el presupuesto total o la cantidad empleada de determinados *inputs* en la provisión de un bien determinado como indicador de eficiencia (un aumento en el presupuesto sanitario o en la cantidad de médicos contratados supone un mayor coste y no proporciona necesariamente ningún beneficio adicional), cuando podría emplearse para medir lo contrario, la ineficiencia, con mejor fundamento. En efecto, *ceteris paribus*, cuanto mayor sea el gasto, peor.

En la misma línea, se harán pasar por costes de producción, y por lo tanto necesarios, buena parte de los costes de transacción, sobre todo los que son claramente superfluos como los *pagos laterales*. Asimismo, toda desviación respecto de las productividades y rendimientos observables en el mercado para situaciones similares, se explicarán por la singularidad de la prestación o por especiales requerimientos debidos a la titularidad pública, a imperativos de legalidad y seguridad o a la obligación de servir el interés general; cualquier excusa abstracta cumple esta función.

10. *Presentar como adicional un proyecto que, de aprobarse, substituiría a otros o supondría una mayor presión fiscal.*

Se presenta un nuevo proyecto como si su aprobación no afectara a ninguno de los proyectos que ya se están ejecutando o como si no se requirieran recursos adicionales, cuando en realidad ocurre lo contrario. Dado que suele darse publicidad a los nuevos proyectos en tanto que la cancelación de viejos proyectos se lleva a cabo de forma sigilosa, se induce a pensar que cada vez se consiguen más proyectos con el mismo presupuesto total. Por supuesto, nunca se menciona que si el nuevo proyecto no comporta un beneficio mayor que el que proporcionaban los que ha substituido o el que se obtendría con el mejor uso alternativo de los recursos, se incurre en una pérdida neta de difícil justificación económica. Una variante interesante consiste en extender el ámbito de personas favorecidas por un proyecto sin aumentar los recursos. Se distinguen dos situaciones, si el proyecto tiene características de *bien privado puro* el beneficio total no puede variar, de manera que al incrementar el ámbito de personas beneficiadas el beneficio total se reparte entre más consumidores y el beneficio por persona es menor. Por ejemplo, se aumenta el número de beneficiarios del sistema de salud pública y el resultado es un incremento en la lista de espera para todos los asegurados, o bien se amplía el recorrido de un autobús urbano para resolver el aislamiento de un barrio pero sin aumentar los recursos, con lo que baja la frecuencia de paso en todo el recorrido y disminuyen los beneficios para los antiguos usuarios.

La otra situación se presenta cuando el proyecto tiene características de *bien colectivo local sujeto a congestión*. Esto es lo que ocurre, por ejemplo con los conciertos, rebasada la capacidad del recinto:

para satisfacer a un consumidor adicional sin perjudicar a los demás, es preciso programar un concierto adicional. En estos casos, todo lo demás constante, al aumentar la cantidad de consumidores una vez rebasado un límite predeterminado, baja la calidad del bien suministrado, con lo que se convierte en un bien distinto y menos valioso. Cuando se supera el umbral de congestión de un bien colectivo local, el resultado es como si se suministrara otro bien que proporciona menos beneficios, como ocurriría si se aumentara significativamente el número de estudiantes universitarios sin variar la cantidad de recursos. En ambos casos, el proyecto de aumentar la cantidad de beneficiarios se percibe como adicional, es decir, se piensa que se producen beneficios adicionales manteniendo intactos los viejos beneficios, que es lo que ocurriría si el proyecto suministrara un *bien colectivo puro*.

11. *Exagerar la disponibilidad de recursos.*

El catastrofismo es una de las técnicas más antiguas y su eficacia no mengua con el tiempo, la cultura y el progreso; por el contrario, cada vez está más claro que *el fin del mundo se acerca* (argumento definitivo para sanear las finanzas de una secta). No hay nada de malo en afirmar que un recurso agotable se está agotando, si no se exagera, llegando a argumentar no sólo que el agotamiento total está muy próximo sino que tal suceso acarreará una catástrofe con total seguridad. Se están dejando de lado aquí los instrumentos de todo tipo de que se dispone para gestionar el recurso en cuestión en una forma adecuada, incluyendo el empleo de bienes sustitutivos.

La exageración suele tener el signo contrario, esto es, se actúa como si un recurso fuera inagotable cuando sólo se puede disponer de una cantidad total limi-

tada (si se trata de un recurso no renovable), o de una cantidad máxima por período (si se trata de un recurso renovable). Cabe sobrevalorar la capacidad de regeneración del mar o la tasa de autorreproducción de un bosque tropical, lo que influye negativamente no sólo en la cantidad disponible en períodos sucesivos sino también en la calidad. También se tiende a exagerar el capital humano disponible con el fin de satisfacer legítimas aspiraciones de los ciudadanos. Por ejemplo, sea p el porcentaje de personas con una capacidad natural mínima para ser árbitro de baloncesto; si los que consiguen una acreditación y la ejercen son una proporción mucho más alta que p , entonces está claro que las últimas acreditaciones tienen un menor valor: tanto la utilidad como el prestigio social asociados a ser árbitro de baloncesto disminuyen como consecuencia directa del descenso en la calidad, que a su vez se deriva del aumento en la cantidad por encima del umbral p . La utilidad de un primer embalse puede ser muy alta, pero esto no significa que esta relación entre el beneficio y el coste se mantenga para cualquier cantidad de embalses, aunque sea esto lo que se quiere que se crea (exagerando las posibilidades de embalsar agua, un país incrementó continuamente la capacidad para embalsar durante años, sin que la cantidad de agua embalsada se modificara de forma significativa).

12. *Escamotear alternativas, de manera que el proyecto en discusión parezca el único posible frente al statu quo.*

Eliminar las mejores alternativas—públicas y privadas—facilita que se apruebe el proyecto, dada la falta de competencia solvente. La forma más simple de eliminar alternativas consiste en impedir que surjan, encargando únicamente el diseño del proyecto deseado y

presentándolo como la única solución factible. Si a pesar de todo se presentaran alternativas, se tratará de suprimirlas de la agenda para que no sean discutidas aprovechando el control sobre el procedimiento que debe seguirse. En última instancia, se recurre al siguiente proceso de selección *ad hoc*: Primero, se endurecen las condiciones de preselección, mediante criterios cuidadosamente diseñados para que se adapten como un guante al candidato o propuesta y eliminen la competencia. Segundo, ante las inevitables protestas, se lamenta el resultado y se anuncia un cambio drástico en los criterios de selección, preparando así el terreno para la próxima selección *ad hoc*. De esta forma, se consigue que siempre salga elegido el candidato deseado, no importa el número y la idoneidad de los demás que compiten por un puesto, favor, contrato o distinción. Una variante típica es la presentación de la propuesta junto con un conjunto de alternativas claramente peores o falsas.

13. *Asimilar las virtudes de un modelo ideal a políticas y proyectos que no pueden tener la menor pretensión de eficiencia económica.*

Con harta frecuencia, se utilizan las propiedades del mercado perfectamente competitivo en un entorno clásico⁹ para justificar la conveniencia de programas de privatización. En la práctica, no es extraño que la privatización de algunas compañías y la liberalización del mercado allane el camino a un monopolista o a un *cartel*. Se sigue el mismo principio para aceptar propuestas de determinados profesionales que, a pesar de que como ciudadanos son indistinguibles de los demás, se presupone que están *ipso facto* imbuidos de una ética especial. Lo mismo ocurre con ciertas fundaciones y organizaciones, al identificar los objetivos proclamados en los estatutos con los fines

reales que persiguen, acaso más prosaicos. A pesar de la evidencia en contra, se presupone que la tecnología es neutra, como si fuera imposible encaminarla en una u otra dirección, lo que permite justificar extrañas opciones políticas.

14. *Substituir parcialmente el suministro de un bien normal con una pequeña cantidad de un bien suntuario, de modo que el resultado sea más vistoso y el presupuesto total mucho menor.*

Aplicación directa del viejo principio de *paternalismo*, se trata de substituir el proyecto de aumentar la cantidad o la calidad de un bien que afecta a muchos beneficiarios, con otro mucho más valorado y, teóricamente al alcance de todos, pero que será suministrado en una cantidad total mucho menor, de forma que el coste total final sea más pequeño. Aumentar ligeramente la calidad media de un servicio público, como transporte, redes de saneamiento o enseñanza, por ejemplo, puede resultar muy costoso y poco espectacular; por el contrario, con una pequeña parte del presupuesto anterior, se puede realizar un proyecto muy sugestivo, como un tren ultramoderno o una pequeña universidad de elite. Sobran ejemplos: acaso no hay forma de evitar que una nación con graves problemas económicos dedique una cantidad ingente de recursos a consumo suntuario, como un mastodóntico, costoso y magnífico museo, símbolo de riqueza, cultura y progreso que será admirado por todos. Tal parece que *todo faraón tiene derecho a una pirámide*. Mantener a flote a una institución en crisis es caro y poco agradecido, por lo que es mejor esperar a que se hunda del todo y proceder a un espectacular rescate; cuando son muchos los afectados (todos los empresarios de teatro de una ciudad, por ejemplo), se procede de igual forma, pero actuando

sólo con el más representativo (o uno cualquiera) y abandonando a los demás a su suerte, de esta forma el contraste es máximo y la bondad de la acción pública es evidente.

15. *Generar maniobras de distracción frente a un problema y sus verdaderas causas y causantes.*

La transferencia de culpabilidades es una vieja técnica de eficacia indiscutible. La culpa del caos imperante en la provisión (o no provisión) de un determinado bien por parte del sector público es de la indomable naturaleza (la agreste orografía del país, las fuerzas desatadas de la naturaleza, la pertinaz sequía, etc.), de un grupo social minoritario (cualquier colectivo sirve, basta con señalarlo como culpable), de los propios usuarios (el colapso en el servicio de urgencias médicas no es por falta de médicos sino por exceso de falsos enfermos, y si se bloquean las líneas telefónicas o las carreteras es porque los usuarios utilizan estos servicios públicos de forma abusiva) o de la sociedad en conjunto (el país es ingobernable, no está preparado). En ningún caso la culpa es de quienes tienen asignada la responsabilidad del servicio cuestionado, que se desviven para paliar el problema.

Algunos errores producidos en el ejercicio del poder en alguna de sus ramas, que siempre serán considerados como inevitables y consecuencia del azar, son en realidad el producto de practicar la *negligencia selectiva*: se perjudica sistemáticamente a quien se desea fastidiar, por error, sin que exista, qué duda cabe, mala intención; cosas del destino. Asimismo, se puede beneficiar sistemáticamente a alguien sin que el beneficiario tenga necesidad de identificarse: el azar, la fortuna, los hados, y en última instancia el propio interesado, serían los responsables. De esta forma se ensancha

el campo dentro del que se puede actuar arbitrariamente con garantías de impunidad absoluta. En cualquier caso, la táctica de *culpabilizar a la víctima* proporciona excelentes y sorprendentes resultados: las propias víctimas llegan a asumir su culpa con harta frecuencia; para colmo, no es raro que el verdugo pase a ser considerado como la víctima y viceversa.

16. *Practicar el arte de analizar problemas sociales, diseñar proyectos, tomar decisiones y calibrar resultados dejando de lado la lógica más elemental.*

Si por alguna razón que no conviene dar a conocer, interesa mantener un proyecto o una agencia indefinidamente, nada mejor que asignarle la resolución de problemas inexistentes, esotéricos o, en el otro extremo, problemas claramente irresolubles. Si no existe problema alguno que resolver, la actividad de la agencia resultará tan beneficiosa como se quiera, de manera que siempre se podrá justificar un aumento de presupuesto y atribuciones. Lo mismo sucede cuando el problema es irresoluble porque, por hipótesis, los fracasos se deben inevitablemente a la escasez de los medios a disposición de la agencia. Si todo fallara, siempre se puede fabricar la demanda necesaria; este recurso (*el bombero pirómano*), tal vez se emplea con mayor frecuencia de lo que generalmente se desea creer por pura higiene mental.

17. *Aprovechar la coyuntura propicia para llevar a cabo reformas estructurales indeseables.*

Para que se apruebe un proyecto que no es precisamente el favorito para una mayoría de ciudadanos, se puede esperar a que la coyuntura sea favorable, presentándolo como la solución de un grave problema estructural. Del mismo modo, se puede impedir que prospere una pro-

puesta de acción argumentando que el problema es pasajero. La existencia de ciclos tanto en la actividad económica como en la política, fabrica oportunidades de signo diverso. Basta con saber aprovecharlas esperando que llegue el momento propicio, aunque lo más rápido y efectivo es provocar la situación adecuada. Por ejemplo, para la restricción de libertades civiles, se puede esperar a que se produzca un atentado grave, y si el propósito es la relajación de garantías en las relaciones laborales, conviene aguardar a que sobrevenga una crisis que aumente el índice de desempleo.

18. *Atribuir a conveniencia, mayor o menor representatividad a personas, instituciones y grupos sociales.*

Para obtener un respaldo popular para políticas impopulares y el rechazo de otras, es necesario realizar una cierta ostentación de juego limpio y pureza democrática. Para ello, pueden emplearse instituciones, grupos sociales e incluso personas individuales para que manifiesten su apoyo a la política deseada, otorgándoles mayor representatividad de la que tienen en realidad (en casos límite, en los que no se hallen grupos suficientemente dóciles, se crean). De la misma forma se neutralizan las voces contrarias, alegando que no representan a nadie. En pocas palabras, se trata de atribuir a grupos de individuos y personas jurídicas características de persona individual, o al revés según interese, y actuar en consecuencia.

19. *Legitimar resultados por los procedimientos empleados.*

No está bien visto colgar a un preso sin juicio o juzgarlo después, sino que debe realizarse un juicio antes de la ejecución, siguiendo el principio que podría denominarse "*los medios (o procedimientos)*".

tos) justifican el fin." Conviene que el proceso para la aprobación o rechazo de una política sea tanto más largo, intrincado y complejo, involucrando a tantas más personas e instituciones, cuánto más fuerte sea la oposición y más absurdo el resultado buscado. Si se cuenta con ciertas complicidades, el problema se soluciona de inmediato; pero no es indispensable, porque es un hecho que al aumentar la cantidad de personas involucradas en un proceso—o los dictámenes realizados por expertos independientes—aumenta la probabilidad de que surja una propuesta o una mezcla que coincida exactamente con la solución deseada. Quienes han iniciado el proceso y alcanzado sus propósitos, se podrán salvar de la impopularidad del resultado, alegando que se limitan a acatar una decisión que se ha tomado con todas las garantías técnicas, legales y democráticas. Por otra parte, es bien sabido que cuando se desea eternizar un problema, en lugar de delegar en alguien para que encuentre y aplique una solución, como primera providencia se encarga un informe a una comisión informativa.

20. *Justificar lo injustificable apelando a la legalidad o a que es algo natural.*

El argumento de que lo que se debate es algo natural se emplea aunque no tenga nada que ver con lo que realmente está en cuestión. Alegar que la Armada Invencible no fue enviada para luchar contra los elementos es una bobada pero funcionó como excusa: más de uno entendió que era natural que el proceloso mar se tragara una escuadra entera antes de entablar combate, aunque tal vez un buque debería estar diseñado para no hundirse por mucho que llueva y haya grandes olas en el mar (ante un percance similar, Napoleón organizó un servicio de información meteorológica). Si necesita eludir su responsabilidad en un gran incendio forestal que

debería haber prevenido y controlado, argumente que es natural que ardan los bosques, presentando estos sucesos como inevitables y hasta deseables, como parte inseparable del juego darwiniano de la evolución de las especies. Por otra parte, poco puede hacer quien esté sufriendo por algún tipo de contaminación ambiental si ésta no sobrepasa los límites legales: aunque establecer una norma acerca de la cantidad máxima de veneno que puede contener el agua potable que se suministra a domicilio más parece una muestra de humor negro que de racionalidad social, siempre es preferible morir dentro de la legalidad más exquisita que sin respaldo alguno.

Las leyes se van quedando obsoletas y se van produciendo de continuo vacíos legales debido a modificaciones en las preferencias sociales y como consecuencia de avances sociales y tecnológicos, de modo que la probabilidad de que un proyecto innovador sea contrario a la ley o no esté contemplado de ninguna forma, no es despreciable. Si no se desea atender una demanda, por muy justificada que ésta sea, la mejor excusa para no ejecutarlo es que sea ilegal (o como mínimo ilegal). La otra vertiente consiste en ejecutar un mal proyecto o defender una deficiente actuación de un organismo determinado alegando que se ha respetado estrictamente la legalidad vigente, asimilando oportunidad, eficacia y eficiencia con el respeto a la normativa social. No hace falta añadir que es habitual confundir lo que está legalmente permitido con lo que es obligatorio por ley.

21. *Practicar la papirofilia y la factofobia, substituyendo compulsivamente la realidad por imágenes, símbolos y signos.*

También los ciudadanos pueden promover ilusión fiscal en las agencias gubernamentales, porque para éstas lo que im-

porta son las pruebas documentales, en tanto que los hechos por sí mismos no tienen relevancia ni significado alguno. De esta forma es relativamente fácil conseguir un menor pago de impuestos y obtener subvenciones. Como puede comprobarse por simple inspección de la prensa, no tiene nada de extraordinario que una empresa reciba cuantiosas subvenciones por una inversión inexistente y que no se realizará nunca, siempre que presente toda la documentación necesaria en tiempo y forma; del mismo modo, una misma mercancía puede exportarse tantas veces como se desee y cobrar las ayudas correspondientes paseándolo con cierta astucia por el territorio con objeto de generar los papeles, firmas y sellos pertinentes. Una factura por un bien o servicio que no se ha producido no debería tener efecto alguno, porque nadie en su sano juicio pagaría algo por nada; sin embargo, es posible que alguna agencia estatal admita este documento como prueba de valor, dándole el mismo trato que si fuera dinero en efectivo. Mediante estos procedimientos, se permite que cualquier ciudadano emita dinero, si bien se tratará de dinero que únicamente tendrá credibilidad en determinadas agencias gubernamentales y sólo llega a poseer valor en el mercado merced al gracioso concurso del Estado.

¹"El brillo del poder," en Iduies Shah (1993), *La sabiduría de los idiotas: Cuentos de la tradición sufi* (Ed. EDAF, S.A., Madrid).

²Algo tan simple como comprar una casa se convierte en un oscuro ritual merced al concurso de bien pagados profesionales, valgan como muestra dos casos reales producidos a punto de entrar en el siglo XXI. La víctima deberá enfrentarse a condiciones como: "*La presente compraventa se efectúa como cuerpo cierto y a precio alzado con independencia de la superficie entregada entre los linderos de la finca vendida*" (sic). No es fácil saber las consecuencias reales de no acudir a una cita intrascendente para testificar en un Juzgado de Paz porque no se especifican en la citación, pero parecen terribles precisamente porque no se facilita esta información y por la forma en que se retuerce la gramática y la sintaxis castellana en el formulario: "*Aperciéndole que si no comparece le pararan los perjuicios a que hubiere lugar en derecho, si no comparece a la 1ª, o poder ser deducido testimonio por desobediencia a la Autoridad Judicial, sino comparece a la 2ª*" (sic).

³El *precio* es lo que debe pagar el consumidor por consumir una unidad adicional. El *coste (medio) para el consumidor* es el total pagado dividido por la cantidad efectivamente consumida. Por ejemplo, para disfrutar del servicio de agua potable a domicilio hay que pagar 10 euros mensuales y 1 euro por cada m³ de agua consumida. El precio es de 1 euro/m³ porque por cada m³ adicional consumido deberá pagarse 1 euro más. En cambio, si el consumo mensual es de 20 m³, el coste para el consumidor es de $(10 + 20 \cdot 1 = 30 \text{ euros})/20\text{m}^3 = 1,5 \text{ euros/m}^3$, cantidad superior al precio en un 50%. Como las decisiones se toman de acuerdo con el precio, se tenderá a considerar el suministro de agua más barato de lo que es en realidad. En algunos casos se consigue que el cálculo del precio y del coste real del consumo sea tan difícil y complejo que desincentive la tarea de buscar esta información, con lo que las decisiones de consumo se toman a ciegas, por lo menos en parte.

⁴Es muy conocido el uso de la propaganda por parte de Alemania durante la segunda guerra mundial, pero esta práctica no es exclusiva de las dictaduras, también se empleó con éxito en los EE.UU. durante la primera guerra mundial, por citar un caso. Las reglas elementales de la propaganda son: (1) repetición del mensaje hasta conseguir un reflejo a la Pavlov, (2) empleo de mensajes simples, (3) uso intensivo de imágenes, y (4) apelar a los sentimientos.

⁵Si desea mantenerse al día utilice las claves "propaganda" y "fallacy" en un buen buscador de Internet.

⁶La *incidencia fiscal* estudia quién paga en realidad un impuesto. En un mercado cualquiera, el productor no siempre podrá repercutir en el precio la totalidad de un impuesto, por lo que, en general, la carga se repartirá entre el consumidor y el productor, con independencia de lo que prescriban las leyes. El consumidor soportará una carga tanto mayor cuanto más rígida sea su curva de demanda y cuanto más elástica sea la curva de oferta, no importa sobre quién recaiga el impuesto según la ley.

⁷Como dicen los castizos, lo que no puede ser, no puede ser, y además es imposible.

⁸Diseñar un buen sistema de indicadores de la bondad de actuación de un ente cualquiera no es una tarea fácil, ya que es necesario prevenir que la agencia en cuestión descuide su trabajo real y se dedique a mejorar directamente el valor de los parámetros de control, en lugar de mejorar su trabajo real. Indicadores tan primarios de la eficacia como la canti-

dad de denuncias cursadas o la cantidad de personas que utilizan un servicio determinado, son contraproducentes por lo fácil que resulta manipularlos.

⁹Esto es, ausencia de externalidades, bienes colectivos y economías crecientes a escala.

REFERENCIAS

- Buchanan, J. M. (1973). "La ilusión fiscal" en: *La Hacienda Pública en un contexto democrático*. Aguilar, Madrid.
- Di Trocchio, F. (1993, v.c. 1995). *Las mentiras de la ciencia. ¿Por qué y cómo engañan los científicos?* Alianza Editorial, Madrid.
- Harris, M. (1994). *Vacas, cerdos, guerras y brujas*. Alianza Editorial, Madrid.
- Magadán, M. & Rivas, J. (1999). *Corrupción y fraude. Economía de la transgresión*. Dykinson, Madrid.
- Pommerehne, W. & Schneider, F. (1978). "Fiscal illusion, political institutions and local public spending," *Kyklos*, vol. 31, No. 3, pp. 381-408.
- Pratkanis, A. & Aronson, E. (1994). *La era de la propaganda, uso y abuso de la persuasión*. Paidós, Barcelona.
- Weston, A. (1994). *Las Claves de la argumentación*. Ariel, Barcelona.