

ESTUDIOS ECONOMICOS

Enero - Diciembre 1987

Nº 9/10

JAMES M. BUCHANAN, PREMIO NOBEL DE ECONOMIA 1986

La Real Academia de Ciencias de Suecia otorgó el Premio Nobel de Economía 1986 al profesor norteamericano James Mc Gill Buchanan por su contribución al análisis del proceso de adopción de decisiones económicas por parte del sector público y de la interacción entre la economía y la política. Buchanan es un autor prolífico: alrededor de 20 libros, 70 reseñas bibliográficas, 50 comentarios y más de 100 artículos, resumen 40 años de labor académica que acaba de recibir el reconocimiento del máximo galardón al que un economista puede aspirar.

I. EL ENFOQUE DE BUCHANAN DE LOS PROBLEMAS DE LA ECONOMIA PUBLICA

Las Finanzas Públicas constituyen el campo principal de la actividad académica de Buchanan pero su desacuerdo con el modo como las corrientes predominantes enfocaban los problemas de la Hacienda Pública, lo fueron llevando a integrar el campo de la economía con la política e incluso con la filosofía, en sus últimos aportes destinados a establecer los fundamentos constitucionales de las instituciones políticas que toman las decisiones de la economía pública.

Hacia los años 1950 predominaba en el pensamiento académico, sobre todo en los medios anglosajones, lo que se ha denominado concepción "pigouviana" de las Finanzas Públicas. La contribución central de Pigou es simple: parte de constatar que el funcionamiento de los mercados libres produce resultados que se alejan de ideales normativos definidos en términos de eficiencia y equidad. Los mercados, por ciertas razones técnicas, no producen determinados bienes o servicios pese a que son beneficiosos para los individuos y éstos los desean (bienes públicos), o los producen en cantidades inadecuadas por exceso o por defecto a causa de que los agentes económicos no computan algunas consecuencias de sus actos (efectos externos), o lo producido se distribuye entre las personas de modo que puede parecer objetable según ciertos patrones de equidad, o pueden dar lugar a ciertos desequilibrios (inflación, desocupación) socialmente indeseables y, así siguiendo, una serie de situaciones que la teoría económica agrupa en la categoría de "fallas de mercado". Pero, si los mercados no son tan "perfectos" como sostenían algunas visiones optimistas, se hace necesari-

rio implementar intervenciones colectivas destinadas a corregir sus defectos. En este punto encuentra justificación la intervención estatal. El papel económico del Estado se legitima en la función de asegurar que la utilización de los recursos escasos de la colectividad se haga de la manera más eficaz posible, evaluada desde la perspectiva de las conveniencias sociales.

De acuerdo a esto queda delimitada, también, la función del economista. Su tarea será descubrir esas fallas del mercado, diseñar los instrumentos idóneos para remediarlas y ofrecer sus consejos a la autoridad política que los instrumentará en aras del "interés general" o del "bien público". En otras palabras, utilizará sus conocimientos acerca de las relaciones técnicas y humanas que operan en el sistema económico, a fin de indicar qué medidas pueden tomarse para que las variables de tal sistema alcancen valores que resulten satisfactorios para quienes ejercen el poder político, guiados por los criterios éticos que derivan de su filosofía social.

Buchanan, inspirado en una idea que Knut Wicksell formuló hacia fines de siglo, condenó este enfoque, que se había tomado habitual en el estudio de la política económica, porque separaba tajantemente la economía de la política y circunscribía la tarea del economista a los medios, dejando al político la elección de los fines. Por eso escribió:

Hace un siglo los hombres estudiaban "Economía Política". Hoy estudian "Economía" y "Política". La especialización adicional que este cambio ha provocado es en algunos aspectos ventajosa. Pero cuando pasamos a estudiar la actividad financiera de una nación, el efecto de tal cambio ha sido retrógrado, pues la Hacienda Pública, como objeto de investigación, consiste, por definición, en el estudio de la economía política. El economista puede analizar el funcionamiento de un sistema de mercado; el político puede examinar la organización y los procesos mediante los cuales se adoptan las decisiones sociales. Mas ambos deben unirse para estudiar los efectos de las decisiones políticas o colectivas sobre la economía. (Buchanan, 1965, pref., p. X).

Buchanan centró su crítica en lo que llama "la romántica creencia" de que el Estado trata solamente de hacer un "bien" vagamente definido y que, incluso, puede cumplir con todo lo que se propone. Siguiendo a Wicksell denomina a esta manera de concebir la actividad estatal "modelo del déspota benevolente" porque para esta conceptualización el gobierno actúa con la coherencia de un solo sujeto decisor que dispone de todo el poder (déspota) y con la magnanimidad de interesarse solamente por la felicidad de los ciudadanos (benevolente). Buchanan se ha manifestado sorprendido porque

...durante la mayor parte de este siglo los economistas... parecían estar ciegos sin ver lo que ahora nos parece tan sencillo: que los déspotas benevolentes no existen y que la política gubernativa nace de una estructura institucional extremadamente compleja e intrincada, constituida por hombres y mujeres comunes, que difieren muy poco de nosotros." (Buchanan, 1980, p. 201).

Propone, entonces, un cambio en la manera de enfocar las relaciones entre la economía y la política, "mirar al mundo de la política a través de una ventana diferente", tal como dice utilizando la metáfora de Nietzsche. La innovación consiste en aplicar sistemáticamente al campo de la política el aparato analítico de la teoría económica. Esta última ha desarrollado un esquema conceptual para estudiar la interacción de los individuos que actúan en el mercado como productores y consumidores. Un modo análogo de razonamiento puede aplicarse a la interacción de los participantes de la vida política, sea en un papel de elector, de dirigente político o de funcionario público.

Por cierto que estas ideas no carecen de antecedentes. Ya Schumpeter, por ejemplo, había señalado que el interés general o el bien común es algo indefinible: "no existe tal bien común, unívocamente determinado en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacérselo estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional" (Schumpeter, 1965, p. 322), y, por otra parte, que también es falsa la idea de una voluntad del pueblo expresada por sus representantes. Sólo cabe hablar de una voluntad colectiva en el sentido restringido de un acuerdo provisional de voluntades individuales. Por lo tanto es inadecuada una visión idealista de la democracia concebida como un sistema institucional que permite al pueblo tomar las decisiones políticas conducentes al bien común. En cambio, la democracia debe definirse como:

...aquel sistema institucional, para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo (Schumpeter, 1965, p. 343).

Si se piensa que la competencia electoral pasa a ser punto central del sistema político democrático, sólo queda dar un paso para comprender las analogías con la competencia de los mercados y lo fructífero que puede resultar aplicar a la competencia política el instrumental analítico que ha probado su eficacia para explicar la competencia económica¹.

La contribución de Buchanan, que le ha valido la obtención del Premio Nobel, ha sido la elaboración sistemática de esta idea hasta construir lo que podría denominarse un nuevo paradigma para comprender las relaciones de la economía y la política y, aún, la política en sí misma. Los hombres interactúan entre sí en la esfera de lo político, y al hacerlo efectúan tratos y realizan intercambios. Para intentar una comprensión científica de tal actividad política, nos dice Buchanan:

¹ Resulta interesante el análisis que hace Buchanan acerca de la obra de Schumpeter y su crítica por no "preocuparse de las implicaciones normativas últimas de la realidad política democrática que observaba" y comportarse como un observador totalmente frío. Buchanan, en cambio, está motivado por un deseo de mejorar las instituciones, sin por eso pensar que "el análisis positivo sea inseparable de los preceptos normativos". Esto tiene gran importancia en el desarrollo posterior del pensamiento y de la contribución buchaniiana, como se verá más adelante. Sobre este punto se puede consultar el prefacio de Buchanan al libro *El Análisis Económico de la Política*, 1984a.

...lo crucial es... examinar el proceso político en los mismos términos generales que examinamos los mercados. Los individuos, con sus objetivos propios, interactúan dentro de un conjunto de reglas —instituciones políticas— procurando lograr esos objetivos y la interacción lleva a establecer un resultado particular, algo así como un equilibrio. (Brennan y Buchanan, 1985).

La política, entonces, puede conceptualizarse como una actividad de intercambio. Los individuos se unen para actuar conjuntamente porque, en última instancia, buscan algún tipo de beneficio mutuo. Pero se trata de un intercambio complejo, las decisiones tienen un carácter colectivo e involucran a todos los integrantes del grupo, a diferencia del intercambio económico que interesa directamente sólo a las dos partes que negocian. En economía los efectos externos son un elemento extraño y perturbador, en política constituyen la característica dominante. Pero en ambos casos el resultado

...surge de un proceso de intercambio, de compromiso, de acuerdo recíproco entre varias personas, cada una de las cuales tiene sus propias preferencias sobre las distintas alternativas. (Buchanan, 1980, p. 203).

En ambos casos interactúan hombres que tienen sus propias convicciones, gustos, preferencias, intereses o valores, que son egoístas, altruistas o cualquier combinación de estas características, pero que poseen el rasgo común de procurar coherentemente alcanzar sus objetivos. La diferencia esencial entre la economía y la política no reside en lo que podríamos denominar la función de preferencia de los agentes sino en las condiciones en que interactúan, es decir, en el marco institucional que restringe su comportamiento. Tanto en economía como en política se trata de individuos que deciden racionalmente bajo restricciones.

De esta manera de concebir la economía y la política ha nacido la Teoría de la Elección Pública (Public Choice)² cuyo desarrollo a partir de la década de los sesenta pero, sobre todo, en los últimos años ha tenido tan decisiva influencia sobre las Finanzas Públicas, la Política Económica e, incluso, sobre la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional.

La Teoría de la Elección Pública, pues, se dedicará al estudio del intercambio político. Buchanan distingue al respecto dos niveles. En primer lugar, un "intercambio político básico" que consiste en acordar un marco institucional donde va a desarrollarse la vida económica y social, lo que implica definir una estructura legal que establezca los derechos de los individuos,

² La traducción de los términos "Public Choice" ha originado algunas discrepancias. Se ha propuesto, alternativamente, traducir la palabra choice por elección, decisión, opción o preferencia. La primera ha prevalecido, sobre todo en las traducciones de editoriales españolas. Tiene el inconveniente de generar alguna confusión, especialmente para quien no está familiarizado con el tema, porque parece referirse al procedimiento electoral, mientras que la materia es mucho más amplia. En verdad, el concepto de "choice", tal como lo usa la teoría, implica tanto elección como decisión, es decir una concreción objetiva de la elección. Como no existe en castellano un término mejor que comprenda los dos conceptos, se usan alternativamente uno u otro. Preferencia u opción son traducciones menos claras y, en general, poco usadas.

incluso la propiedad y control de los recursos, que asegure el cumplimiento de los contratos voluntarios y que establezca las condiciones y límites del ejercicio del poder coactivo del estado, en resumen, que establezca el orden constitucional. Pero un segundo nivel de intercambio político surge a partir de la anterior definición del marco institucional y legal. Se trata de la producción de ciertos bienes o servicios que proporcionan beneficios generales, no divisibles entre los consumidores individuales, quienes no pueden ser excluidos de su consumo, es decir, lo que técnicamente se denomina "bienes públicos", en su acepción más general.

Estos dos niveles dan origen a dos ramas de la Teoría de la Elección Pública: la Teoría Económica de las Constituciones o Economía Política Constitucional, con fuertes raíces en las teorías del contrato social y la Teoría de las instituciones políticas cuyo objeto es el estudio de distintos marcos institucionales y de los resultados que las interacciones individuales producen en tales marcos. Se la suele denominar Teoría Positiva de la Elección Pública.

II. LA TEORIA POSITIVA DE LA ELECCION PUBLICA

En este caso el objeto es el estudio de las condiciones de producción de los bienes públicos. Los individuos desean tales bienes públicos pero no pueden obtenerlos directamente del mercado sino a través de un complejo proceso político en el que intervienen el gobierno, la legislatura, la judicatura, los partidos y dirigentes políticos, los grupos de interés y la burocracia. Se trata, pues, de la construcción de una teoría de la demanda y de la oferta de bienes públicos. Las preferencias individuales se expresan en un "mercado político" y se convierten en decisiones públicas, según distintos procedimientos decisorios. Resulta, entonces, de interés el estudio de las diversas reglas de votación. A este campo pertenecen las contribuciones iniciales de Buchanan, algunas de las más importantes en colaboración con Gordon Tullock (Buchanan y Tullock, 1962), acerca de las reglas de decisión por mayoría simple, por unanimidad, el intercambio de votos, la afectación de ingresos a gastos, etc. y las consecuencias que los diversos procedimientos tienen sobre la asignación de recursos para bienes públicos.

Pero en las complejas sociedades modernas los individuos no participan directamente de las decisiones colectivas. Las democracias modernas son representativas y las decisiones las toman algunos dirigentes políticos electos según las reglas particulares de cada caso.

Toda vez que pasamos de la democracia directa, desarrollada mediante la discusión participativa en una reunión de todos los ciudadanos, a la democracia representativa, debemos considerar la posible divergencia entre los intereses del representante o agente elegido o designado para actuar en nombre del grupo, y los intereses de los miembros mismos del grupo. (Buchanan, 1986a).

Partiendo siempre de la hipótesis de que en este proceso participan individuos, cumpliendo distintos roles, con sus propios valores, preferencias y objetivos, Buchanan contribuyó junto con otros teóricos destacados, al estu-

dio de la competencia política, sus diferencias con la competencia económica, el tema de la información y su relación con los fenómenos de ilusión fiscal, la acción de los grupos de interés, etc. De la misma forma que podemos hablar de soberanía del consumidor en el límite ideal de los mercados perfectamente competitivos, ¿se puede hablar de una soberanía del votante? ¿Pueden las preferencias individuales transformarse en decisiones colectivas que las conformen? Ya Arrow había expuesto las dificultades del tema y demostrado la imposibilidad de construir un ordenamiento colectivo de resultados sociales que fuera a la vez consistente y fundado en las preferencias individuales. Buchanan profundizó las causas y las consecuencias de este resultado, hasta llegar a las raíces últimas de la cuestión. Su posición se afirma en el rechazo a considerar a la colectividad como una unidad de toma de decisiones. No hay ninguna mente supraindividual a la que podamos requerir coherencia y racionalidad.

Puesto que los resultados políticos se derivan de un proceso en el que participan muchas personas y no de una misteriosa mente del grupo, ¿por qué nadie habría podido esperar que las funciones de bienestar social fuesen internamente coherentes? (Buchanan, 1980, p. 206).

Pero además esta ausencia de racionalidad colectiva tiene profundas implicancias normativas que llevan a Buchanan a cuestionar la deseabilidad de un ordenamiento "social" de las decisiones de grupos. Si tal ordenamiento existiera peligraría el orden social basado en la libertad del individuo. La posibilidad de que la mayoría de hoy pueda ser la minoría de mañana, o que la mayoría en un tema particular puede perder su poder de decisión en otro tema es una garantía contra el abuso que pueden contener las decisiones colectivas que se imponen coactivamente. En palabras de Buchanan:

...si las preferencias individuales generan un ciclo, ese ciclo o esa incoherencia, debe ser preferido a la coherencia puesto que esta última equivaldría a la imposición de la voluntad de algunos miembros del grupo sobre los otros. (Buchanan, 1980, p. 206).

Las conclusiones no son muy alentadoras acerca de la posibilidad de hablar de una soberanía del votante. Si no podemos asegurar racionalidad en las decisiones colectivas, si quienes tienen el poder de decisión política pueden apartarse de los deseos de los votantes, si la información incompleta puede producir las distorsiones de la ilusión fiscal, pocas esperanzas quedan que la competencia política pueda poner a los productores al servicio de los consumidores. Buchanan no dice que sólo podemos aspirar a que la competencia electoral ponga algún límite al poder discrecional de los gobernantes electos y que la perspectiva de reelección mantenga la situación razonablemente próxima a los deseos del votante medio.

La tercera rama de la Teoría de la Elección Pública se ocupa de oferta de bienes públicos, o sea de la gestión productiva de los entes estatales. También en este tema el enfoque de la Teoría de Elección Pública parte rechazando la perspectiva convencional según la cual los funcionarios, cuya designación no proviene de un proceso electoral, administran imparcialmente de acuerdo a las decisiones emanadas de los órganos políticos. El

error de este enfoque convencional reside en olvidar que también aquí actúan personas con distintas motivaciones y preferencias particulares.

Los votantes eligen a los miembros de las legislaturas o parlamentos. Los miembros de la legislatura, a través de coaliciones o de partidos, seleccionan las varias alternativas u opciones de las distintas políticas. Pero la implementación de las políticas, el proceso real de gobernar, está en las manos de las personas que detentan puestos en la burocracia. ¿Cómo se comportan esas personas? ¿Cómo se reconcilian los conflictos entre sus propios intereses y los de los votantes? (Buchanan, 1984a, p. 129).

Y otra vez tenemos un conjunto de personas con sus funciones de preferencia interactuando en un marco de restricciones institucionales. La teoría económica de la burocracia, como ha sido denominada esta rama aún en plena elaboración, analiza los resultados de estas interacciones y, en general, nos muestra cómo el sistema de incentivos propios del marco institucional de la propiedad pública conduce a resultados incorrectos de acuerdo a los criterios normativos generalmente aceptados. La inadecuada asignación de los costos y de los beneficios de la producción pública, unida a la información superior que dispone la burocracia, conducirá a una asignación sesgada de los recursos.

De la misma forma que la Economía del bienestar pigouviana se convirtió en una teoría de las "fallas" del mercado, la Teoría de la Elección Pública, a la que Buchanan aportó contribuciones decisivas, se ha convertido en una teoría de las "fallas" del sector estatal.

La economía del bienestar... debido a que no existía ningún principio o visión del proceso de funcionamiento del gobierno... hizo la ingenua suposición de que la intención era equivalente al resultado. (Buchanan, 1981, p. 208).

La Teoría de la Elección Pública ha mostrado que ni los votantes pueden estar seguros que sus preferencias serán tenidas en cuenta por los políticos, ni éstos podrán confiar en que sus decisiones serán llevadas a la práctica por la burocracia. La teoría ha jugado un papel importante en la modificación del pensamiento económico moderno acerca de lo que se puede esperar del gobierno y el proceso político. Como resultado de estos desarrollos, ha quedado seriamente deteriorada la confianza en el poder corrector de las intervenciones estatales, visión que predominó en la política económica occidental desde fines de la Segunda Guerra Mundial.

Buchanan sostiene que la creencia en las bondades intervencionistas de los procesos políticos comienza a cambiar en la década de los sesenta y se acentúa a medida que el crecimiento de la actividad estatal va absorbiendo cada vez más funciones sociales. Todo esto se va traduciendo en un incremento explosivo de los gastos públicos, en la aparición de nuevos programas gubernamentales que sólo encuentran explicación en el predominio de intereses particulares, o de grupos, en la creciente resistencia del sector privado a ceder más recursos al gobierno, en el déficit fiscal y en la inflación. Los ciudadanos van percibiendo que cada vez es mayor la brecha

entre la promesa y la realidad.

Esta tendencia a la excesiva expansión de la actividad estatal y al déficit fiscal creciente está implícita en el funcionamiento de las instituciones políticas predominantes. El funcionamiento de las reglas de votación, la posibilidad del intercambio de votos y la formación de coaliciones, la existencia de instituciones fiscales discriminatorias, la separación entre los beneficiarios del gasto y quienes soportan el financiamiento, son algunas de las varias fuentes institucionales que permiten que los intereses particulares de políticos, burócratas o grupos de presión puedan sesgar asimétricamente las decisiones públicas, y esa asimetría se convierte en el motor del crecimiento de los presupuestos estatales. Esta ampliación de la actividad pública, para Buchanan, ha sido más allá de los límites aceptables, de acuerdo a los criterios normativos corrientes, genera ineficiencia e inequidad, aumenta el conflicto social y proyecta la amenaza de un Leviatán.

¿Puede el hombre moderno, en la sociedad democrática occidental, idear y lograr un control suficiente sobre su propio destino como para imponer restricciones a su propio gobierno, restricciones que eviten su transformación en un genuino soberano hobbesiano? (Buchanan, 1981, p. 198).

La respuesta nos conduce al otro campo de investigación donde Buchanan ha volcado sus mayores esfuerzos en los últimos años: la Economía Política Constitucional.

III. ECONOMIA POLITICA CONSTITUCIONAL

La opinión convencional en política económica confiaba en que las simples restricciones de la competencia electoral mantuvieran las decisiones políticas en línea con el interés general de los ciudadanos. Buchanan sostiene que la crisis generalizada del aparato estatal ha hecho evidentes los errores de tal concepción. La falla más que en los hombres está en las instituciones y hacia ellas deben dirigirse las reformas. Pero esto nos lleva directamente al campo normativo y a la definición de los criterios para evaluar las mejoras propuestas.

El razonamiento de Buchanan en este punto se apoya en una cuestión básica: los hombres y mujeres que actúan en política son esencialmente los mismos que actúan en la esfera económica; cada uno de ellos tiene sus propias preferencias, egoístas o altruistas, y persigue sus propios objetivos. La vida social los lleva a interactuar. Tal interacción, en la esfera económica produce ciertos "resultados" que cuando se logran bajo el marco de restricciones de los mercados competitivos son favorables para los participantes de este juego social, aunque puedan no serlo tanto si la restricción institucional es la de los mercados monopólicos. Del mismo modo, los hombres que interactúan en política llegan a determinados resultados de su interacción, los que dependen del marco institucional o conjunto de reglas que restringen su accionar. Los resultados serán buenos en la medida en que lo sean las instituciones o reglas que los generan. El tema esencial es la Constitución que

define las instituciones y las reglas básicas.

Hay en este punto dos niveles completamente distintos de elección y estas elecciones tienen aspectos totalmente diferentes. Primero, está la elección de las reglas mismas, la elección constitucional. Segundo, está la elección entre las estrategias a jugar dentro de las reglas que definen el juego. Llamo a esta elección de estrategias, elección postconstitucional.

La confusión central en la discusión de las políticas ha sido la falla en reconocer que existen estos dos niveles de elección y evaluación.

Los modernos científicos sociales han fracasado en reconocer que la reforma o la mejora debe tener como objetivo directo el cambio en las reglas o restricciones dentro de las cuales se permite operar a quienes toman las decisiones políticas. No se han concentrado en absoluto en la genuina reforma constitucional. En cambio, han tendido a enfocar sus intereses en las opciones o alternativas entre políticas particulares. (Buchanan, 1984b, p. 441).

La adopción de esta perspectiva constitucional ha orientado al pensamiento buchaniiano en dos direcciones. La primera es la búsqueda de los principios normativos para juzgar arreglos constitucionales alternativos. La segunda, la propuesta de reformas constitucionales concretas destinadas a mejorar aspectos específicos de la realidad político-económica actual.

El primer camino conduce a temas fundamentales de la filosofía política que Buchanan aborda muchas veces con instrumentos analíticos propios de los economistas. Plantea así las preguntas básicas: ¿cómo puede ser legítimo el uso de la autoridad, qué funciones debe realizar el gobierno, cómo puede garantizarse que sus acciones estén de acuerdo con la voluntad y el interés de los ciudadanos? Buchanan busca las respuestas a estos interrogantes fundamentales con un enfoque "contractualista" del orden social, siguiendo los lineamientos trazados por los primeros propulsores de la idea del contrato social, Hobbes, Locke, Montesquieu y los creadores de la Constitución de los Estados Unidos.

En el nivel más fundamental, las reglas encuentran su razón de ser en el deseo de la gente, que nunca se agota, de vivir en paz y armonía, sin la guerra hobbesiana continua de todos contra todos. ¿Cómo puede establecerse y preservarse el orden social? (Brennan y Buchanan, prefacio, p. IX).

El Estado nace, intelectualmente, del acuerdo de los individuos para eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales y encarrilar la consecución de los objetivos propios dentro de las normas del derecho. El punto central aquí es la insistencia en que el Estado se origina y se justifica en la conveniencia y en el interés de los individuos que lo integran. Cualquier evaluación de las instituciones y las reglas debe, pues, basarse en las valoraciones individuales, rechazándose explícitamente cualquier fuente de valor supraindividual, o externa.

El presupuesto normativo crítico en el cual se afirma o cae la construcción contractualista en su conjunto, es la ubicación del valor exclusivamente en los seres humanos individuales. El individuo es la única unidad de conciencia desde la cual parten todas las evaluaciones. Nótese que esta concepción de ninguna manera rechaza la influencia de la comunidad o de la sociedad sobre el individuo. La estructura de valores de un ser humano aislado puede ser completamente diferente de la de una persona que participa de una o muchas relaciones sociales. El presupuesto requiere solamente que las influencias societarias y comunitarias se manifiesten a través de modificaciones en los valores que sean expresadas por los individuos y no externamente. (Brennan y Buchanan, 1985, p. 21).

Pero las funciones que los individuos voluntariamente están dispuestos a encarar al Estado pueden ir más allá de la consolidación del orden jurídico y la seguridad interna; el Estado "protector". Pueden existir actividades beneficiosas para los integrantes de la sociedad pero que no se emprenderían si no mediara una acción colectiva, o que se llevarían a cabo en cantidad no conveniente si quedaran únicamente libradas a la acción individual. Son situaciones que participan de las características que los economistas han denominado de "bien público", donde los incentivos para la acción individual conducen a resultados que no son los mejores en la evaluación de los propios individuos. Surge, entonces, la posibilidad de un Estado "productor" de bienes públicos; de algún tipo de acción colectiva que mejore los resultados de la acción individual pura. Pero surge también el interrogante: ¿está en condiciones el Estado de asegurar que se lograrán esas ventajas potenciales en favor de todos? ¿Qué instituciones, que se incorporarían a la Constitución, garantizarán el mejor cumplimiento de esas funciones?

Buchanan apoya su respuesta en dos fuentes. En primer lugar, la teoría económica positiva nos dice cómo funcionan los mercados y la teoría de la elección pública cómo funcionan las instituciones políticas. Estos conocimientos nos permiten predecir los resultados de arreglos institucionales o reglas de juego (Constituciones) alternativas. En segundo lugar, para elegir entre ellas, recurrimos a los criterios normativos básicos de la visión contractualista. Estos no son otros que el acuerdo voluntario convenido libremente por los participantes de la decisión a nivel constitucional. La necesidad de un acuerdo voluntario significa que todos los participantes del acuerdo deben aprobarlo, es decir, introduce el concepto de unanimidad como garantía de que lo convenido favorecerá a todos.

...Los términos deben ser aceptados por todas las personas que son miembros del grupo afectado. Un acuerdo entre un subconjunto de personas, cuyos términos son impuestos a otros, negaría la legitimidad de la construcción en su conjunto." (Brennan y Buchanan, 1985, p. 27).

Ya Wicksell había señalado que la unanimidad era la única forma de garantizar la eficiencia de las decisiones colectivas, en el sentido de asegurar la coincidencia del resultado que abarcará a todos con las preferencias indi-

viduales de los participantes. Al mismo tiempo, notaba Wicksell, el resultado será justo en cuanto implica que nadie ejerce coerción sobre los deseos de ningún participante.

La regla de unanimidad para la elección colectiva es el equivalente político de la libertad de intercambio de bienes distribuidos por el mercado. (Buchanan, 1986 b).

El mismo Wicksell reconoció el carácter restrictivo de su regla de decisión por las dificultades de negociación que acarrea y la relativizó en las aplicaciones prácticas.

Esta interpretación restrictiva fue quizás, en parte, responsable de la constante falta de reconocimiento, por parte de los economistas, de su original e innovadora extensión de la norma de eficiencia al campo político. (Buchanan, 1986b).

En la interpretación de Buchanan tal restrictividad se ve muy reducida porque el requisito de unanimidad queda referido al nivel de abstracción fundamental correspondiente a la situación original en la que los miembros de la sociedad acuerdan el contrato social. Tal contrato incluye las reglas que se aplicarán posteriormente en las decisiones políticas normales y tales reglas pueden ser cualquiera entre ellas, por qué no, la adopción de resoluciones por mayoría simple. El punto central es acordar por unanimidad en el momento inicial qué tipo de cuestiones será objeto de decisión colectiva y qué regla de decisión se adoptará al respecto, dos cuestiones obviamente relacionadas por cuanto los resultados de la acción colectiva que pueden predecirse, dependerán de las instituciones y reglas que rijan el comportamiento político de los individuos.

Por otra parte, los hombres que convienen la Constitución que los regirá en el futuro, acuerdan reglas para ser aplicadas en una serie de hechos posteriores, que no pueden predecirse totalmente en el momento. Por lo tanto, los contratantes no sabrán con exactitud cuál será su posición relativa en las secuencias posteriores y esto asegura la imparcialidad de su decisión. La solución tiene muchos puntos de contacto, como lo ha señalado el mismo Buchanan, con la elaborada por John Rawls (1979) en su Teoría de la Justicia.

En la medida en que el individuo reconozca que una regla constitucional continuará siendo aplicada durante una larga secuencia de períodos, con posibilidades de realizar múltiples opciones en cada período, se verá necesariamente emplazado tras un parcial "velo de incertidumbre" en lo que respecta a los efectos de cualquier regla sobre sus propios y predichos intereses. (Buchanan, 1986 b).

IV. LAS REFORMAS PROPUESTAS

La especulación normativa de Buchanan tiene por finalidad encontrar las bases firmes para juzgar instituciones alternativas y para imaginar mejoras en la situación de cosas existente, la que en su opinión está lejos de ser

satisfactoria.

El propósito del ejercicio contractualista, en este sentido, no es en modo alguno explicativo. Por el contrario, es justificativo en cuanto que ofrece una base para la evaluación normativa. ¿Podrían las reglas observadas, que restringen la actividad política corriente, haber surgido del acuerdo en el contrato constitucional? En la medida en que esta pregunta pueda ser contestada afirmativamente, habremos establecido un vínculo legitimador entre el individuo y el Estado. (Buchanan, 1986b).

El interés de Buchanan por estos temas, como ya hemos dicho, no es meramente especulativo. Recordemos al respecto la ya mencionada crítica a Schumpeter, a quien consideraba como un frío observador,

...cuya sangre no era lo suficientemente caliente ni siquiera para preocuparse de las implicaciones normativas últimas de la realidad de la política democrática que él observaba. (Buchanan, 1984a, prefacio, p. 14).

Por el contrario, Buchanan cree que

...tratamos de aprender cómo funciona el mundo para hacerlo funcionar mejor... (Buchanan y Tullock, 1962, p. 348).

Y su preocupación por el tema constitucional se apoya en su convicción que para comprender las falencias en el funcionamiento de la economía de un país deben examinarse las pautas subyacentes en las reglas que rigen el comportamiento del sistema político. La reforma de la economía vendrá por la reforma de las instituciones políticas. Por otra parte, la realidad económica que Buchanan observa en su país en particular y en muchas economías occidentales en general, presenta dificultades graves. Después de la Segunda Guerra Mundial muchos economistas y políticos confiaron en que las intervenciones estatales traerían remedios a situaciones que no les parecían convenientes desde una perspectiva social. La Economía del Bienestar se convirtió en una teoría del fracaso del mercado y prestó fundamento de apariencia científica a las intervenciones políticas. Pero todo se basó en la suposición ingenua de que la intención equivalía al resultado. A partir de la década de los setenta comenzaron a hacerse evidentes los fracasos de las intervenciones estatales y así se ha llegado a la actual crisis del Estado de Bienestar, a los desajustes fiscales y a la inflación.

...el sector público o gubernamental ha excedido en gran manera desde hace tiempo, cualquier límite de eficiencia definido razonablemente... su peso absoluto comienza a socavar el funcionamiento del principio organizador básico de la economía de mercado. Y debería hacer explícitamente mi propio diagnóstico. Creo que los países occidentales han alcanzado esta posición. (Buchanan, 1979).

Las propuestas de Buchanan acerca de estos problemas son coherentes con su posición acerca de la importancia de las instituciones y de las reglas que rigen las interacciones sociales, económicas y políticas, como determinantes de los resultados de tales interacciones y también coherentes

con su perspectiva constitucional en el enfoque de estas cuestiones. La mejora en los resultados provendrá de la reforma de las instituciones que la Constitución consagra. ¿Cuál será la dirección y el sentido de la reforma? Puesto que el problema radica en el exceso de funciones asumidas por los organismos gubernamentales, la reforma debe apuntar a su racional limitación. Buchanan se inspira en este punto en las ideas de los creadores del moderno Estado constitucional quienes, conscientes de las posibilidades de abuso o exceso por parte de la autoridad gubernamental, crearon un complejo sistema institucional de garantías individuales, de separación de poderes y contrapesos, de garantía de independencia de los mismos con la finalidad última de impedir el avance del Estado sobre los derechos de los individuos. Del mismo modo que las limitaciones institucionales iban a aventar los peligros del Leviatán político que había entrevisto Hobbes, la situación actual exige limitaciones constitucionales y los poderes económicos del Estado para combatir al Leviatán económico que amenaza la prosperidad de las sociedades occidentales en el último cuarto del siglo XX.

Los gobiernos han sido limitados por las Constituciones y parte de la herencia occidental hasta el presente refleja la sabiduría del siglo XVIII, que marcó ciertas fronteras a los poderes gubernamentales. Pero el pensamiento político de los siglos XIX y XX ocultaba una falacia cuando daba por supuesto que las exigencias electorales bastaban por sí mismas para mantener a raya las tendencias leviatanas del gobierno, que, en tanto y en cuanto existieran garantías constitucionales de que se celebrarían elecciones libres y periódicas, quedaban sujetas a control, la amplitud y el alcance de la acción gubernamental. Sólo a mitad de este siglo hemos llegado a reconocer que tales limitaciones electorales no mantienen a los gobiernos dentro del "contrato" tácito a través del cual habrían sido establecidos, el único "contrato" que puede dar a los gobiernos cualquier pretensión de legitimidad a los ojos de los ciudadanos.

La experiencia de las naciones occidentales desde la Segunda Guerra Mundial ha puesto de manifiesto esta falacia en su justo significado. Y nos encontramos ahora intentando imponer nuevamente unos límites constitucionales al gobierno que vayan más allá que los ejercidos a través de las restricciones electorales democráticas. (Buchanan, 1984a, p. 114 y 132).

Las limitaciones constitucionales concretamente propuestas por Buchanan se refieren, principalmente, a dos cuestiones cruciales del debate fiscal moderno. Una de ellas se refiere al déficit público y fue elaborada con la colaboración de Richard Wagner; la otra sobre el alcance del poder tributario, presentada en conjunto con Geoffrey Brennan.

Para Buchanan los déficit crecientes y persistentes en que incurren los organismos estatales tienen como origen la adopción por parte del pensamiento político predominante en las democracias occidentales de los principios fiscales que se derivan del keynesianismo y que consisten, básicamente

te, en el abandono de la norma del presupuesto equilibrado. A esto se une el abandono del patrón oro que ponía límites a la discrecionalidad de la creación monetaria. Al dejar de lado la exigencia de que los gastos presupuestarios estén totalmente cubiertos por ingresos tributarios, desaparecen las garantías para que el poder político se comporte con responsabilidad fiscal. Los políticos perciben que mejoran sus perspectivas electorales proponiendo programas de gastos públicos que otorgan beneficios a sus electores potenciales. Pero ahora ya no tienen necesidad de presentar también la factura impositiva que importa los costos del programa. Los gastos pueden financiarse mediante aumentos de la deuda pública y ésta no es percibida como carga en la concepción keynesiana. Lo mismo sucede si las instituciones monetarias permiten, como frecuentemente lo hacen, que la deuda se transforme en emisión de dinero y, por lo tanto, en inflación. Los costos de los programas de gastos públicos se distribuyen difusamente sobre la sociedad y hacia el futuro, constituyendo un claro caso de ilusión fiscal. Se perciben los beneficios y no los costos. Es claro que tal contexto da origen a una excesiva extensión de las actividades estatales, a programas ineficientes que proporcionan beneficios menores que el valor de los recursos que absorben, y al desorden inflacionario. La solución consiste en el establecimiento de dos limitaciones constitucionales concretas. En primer lugar, el presupuesto debe equilibrarse anualmente y en caso de que aparezcan desequilibrios en la ejecución, debe equilibrarse dentro de plazos perentorios mediante la reducción de los gastos.

Esta disposición sólo puede suspenderse en situaciones de emergencia nacional, votada por dos tercios en ambas Cámaras del Parlamento y expirará automáticamente al cabo de un año de vigencia. En segundo lugar, la autoridad monetaria deberá incrementar la base monetaria a la misma tasa de crecimiento de la producción real. Esta "Constitución monetario-fiscal" es para Buchanan la garantía de crecimiento con estabilidad de precios (Buchanan y Wagner, 1977).

La segunda gran cuestión abordada por Buchanan, ahora conjuntamente con Geoffrey Brennan, es la limitación constitucional al poder tributario del Estado. ¿Por qué debe haber una "Constitución impositiva" que restrinja el poder gubernamental de establecer gravámenes? La respuesta se funda, básicamente, en la tendencia a la sobreexpansión de las actividades estatales inherentes al funcionamiento de las instituciones políticas actualmente predominantes. Los Estados absorben continuamente cada vez más recursos de los ciudadanos utilizando su poder de gravar directa o indirectamente. La tradición constitucional ha previsto el peligro de que el gobierno se apropie de los valores económicos de los ciudadanos y los textos constitucionales disponen garantías al respecto: nadie puede ser privado de su propiedad sin adecuada compensación. Pero los gobiernos pueden cumplir el mismo propósito por medio de la tributación.

La diferencia esencial entre "apropiarse" y "gravar" es que, en esta última hay algún reconocimiento a requisitos de uniformidad, generalidad o no discriminación, al menos en grandes rasgos. (Buchanan, 1984b, p. 446).

Es decir, la diferencia no está por cierto en la compensación sino en las

garantías de imparcialidad, de evitar abusos. En el pensamiento de Buchanan, sin embargo, esas limitaciones tradicionales (generalidad, uniformidad, etc.) no han sido suficientes para frenar los abusos impositivos de los gobiernos. La generalidad no basta si no se la extiende a los gastos públicos. Las consecuencias distributivas y las posibilidades de "manejo" político con impuestos discriminatorios siguen existiendo aunque se exijan impuestos generales si son posibles gastos públicos discriminatorios. Por lo tanto, Buchanan discute otras propuestas: limitaciones globales al nivel de imposición, limitación de tasas impositivas específicas (no confiscatoriedad, en la tradición de la jurisprudencia argentina), la determinación de bases impositivas no extensivas que proporcionen posibilidades de sustitución a los ciudadanos y restrinjan así las posibilidades recaudatorias de los gobiernos, la afectación de recursos impositivos a gastos a fin de establecer vinculaciones entre los beneficios y costos de las actividades públicas, la atribución de los poderes tributarios a los gobiernos de orden menor a fin de utilizar las posibilidades de "competencia" que ofrece el federalismo fiscal, y otras propuestas que no es del caso analizar detalladamente aquí. (Véase al respecto Brennan y Buchanan, 1980).

Por cierto que las ideas de Buchanan no han gozado de un acuerdo general y se han suscitado duros debates en torno a ellas. Se ha cuestionado la viabilidad práctica de las reformas propuestas por Buchanan. Por ejemplo, D. E. Moggridge (1978) se pregunta por qué razones los políticos estarían dispuestos a votar restricciones que los afectarán. Esto contradeciría sus propios intereses que es la base de su conducta según la teoría de la elección pública. Por lo tanto, Buchanan necesitaría de algún tipo de conducta "benevolente" para que sus propuestas fueran aceptadas. Otras críticas apuntan al planteo teórico y van desde la visión contractualista del Estado hasta el modelo de comportamiento basado en el interés particular. "No todo es interés personal" dice, por ejemplo, E. Rotwein (1986). Buchanan, y quienes tienen enfoques similares, han respondido a los principales cuestionamientos y el debate ha sido y continúa siendo intenso.

Pero más allá de esto, es pertinente reconocer algunos puntos meritorios de las aportaciones buchánianas. En primer lugar, su énfasis en una teoría positiva del comportamiento estatal. Antes de establecer criterios normativos, veamos cómo funciona el gobierno en el mensaje de Buchanan. Como nos dice Fuentes Quintana:

...la gran aportación de los teóricos de la elección pública ha consistido en denunciar y, sobre todo, hacer operativa la gran incongruencia en la explicación del comportamiento humano realizado por la economía. La teoría económica deduce las proposiciones explicativas y predictivas de la realidad a partir de la hipótesis de la maximización de la utilidad o del beneficio, mientras que supone que los agentes y ciudadanos que intervienen en la política carecen de interés propio y sólo aspiran a maximizar el bienestar general de la sociedad. Esta incongruencia explicativa ha ocasionado que no se dispusiera durante muchos años de una teoría satisfactoria del comportamiento del

sector público. (Fuentes Quintana, 1987, p. 518).

El enfoque convencional de la política económica según el cual los gobiernos tienen como objetivo aprobar políticas que promueven el bienestar general ha entrado en colisión con la realidad, que muestra numerosas fallas en las intervenciones estatales que no eran explicables con tal enfoque. La experiencia histórica parece demostrar que para que la situación cambie no basta la acumulación de evidencias empíricas. Es necesario también un cambio de paradigma, es decir, una interpretación alternativa de la realidad. Este es el aporte de Buchanan y la Public Choice. En este sentido, y aunque quizás la comparación no sea del agrado de Buchanan, sus aportes tienen puntos de contacto con los que Keynes realizó en la década del treinta, en lo que se refiere a la evolución del pensamiento político-económico.

Un segundo aspecto a destacar se relaciona con la tarea académica de Buchanan, su convicción acerca del poder de las ideas y la tenacidad de su labor. En los comienzos las ideas de Buchanan, opuestas a la ortodoxia predominante, no tuvieron en general buena acogida. Pero Buchanan perseveró en su tarea académica desde su puesto de "oscuro profesor", como alguna vez fue calificado. Algunos años después su obra comenzó a ser reconocida y hoy está en el centro de la discusión de los problemas básicos de la economía pública y de la filosofía política, de las reformas institucionales concretas que hoy se discuten en la política de su país, y acaba de recibir el máximo galardón académico: el Premio Nobel.

Finalmente, vale la pena reiterar la preocupación de Buchanan por los temas normativos, la que se ha visto acentuada en sus últimos trabajos. Como ya hemos señalado, en su opinión la dedicación a la labor científica debe ir acompañada por el interés en mejorar las condiciones de la vida social. Buchanan, como el mismo nos lo dice, es

...básicamente un individualista, un constitucionalista, un adepto del contrato, un demócrata, términos que para mí significan esencialmente lo mismo. (Buchanan, 1981, p. 20)

Como buen demócrata, entonces, Buchanan critica el funcionamiento de los gobiernos democráticos que observa. Pero su crítica está fundamentalmente inspirada por su preocupación por mejorar la realidad existente y por el gran interrogante de si puede funcionar correctamente una democracia con un gobierno tan extenso, que asuma tantas funciones. Este interrogante tiene una respuesta negativa en el pensamiento buchaniiano.

En última instancia, se trata de resolver la cuestión permanente del orden social:

¿De qué forma podemos vivir juntos en paz, prosperidad y armonía, al mismo tiempo que conservamos nuestras libertades como individuos autónomos que podemos, y debemos, crear nuestros propios valores? (Buchanan, 1986b).

Ricardo Enrique Bara
Universidad Nacional del Sur

REFERENCIAS

- BRENNAN, G. Y J. M. BUCHANAN (1980). *The Power of the Tax*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.
- (1985). *The Reason of Rules*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.
- BUCHANAN, J.M. (1965). *The Public Finances*. ed. rev. Homewood (Ill.): Richard Irwin.
- (1979) "Sector público versus sector privado: una crítica de la teoría del Estado-beneficio". En Buchanan. Fuentes Quintana, Giersch y otros, comp., *El sector público en las economías de mercado*. Madrid: Espasa Calpe
- (1980) "De las preferencias privadas a la filosofía pública: El desarrollo de la elección pública". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. N° 2. Madrid.
- (1981) *Los límites de la libertad*. México: Premia Editora.
- (1984a) "Política sin romanticismos". En *Análisis Económico de la Política*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- (1984b) "Constitutional Restrictions on the Power of Government". En J. Buchanan y R. Tollison, comp., *The Theory of Public Choice*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- (1986a) *Why Governments Got out the Hand?* New York: The New York Times. 26 de oct.
- (1986b) Conferencia pronunciada en Estocolmo. Suecia. el 8 de diciembre de 1986. en ocasión a la entrega de los Premios Nobel.
- BUCHANAN, J. y G. TULLOCH (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. Versión castellana Madrid: Espasa Calpe 1979.
- BUCHANAN, J.M. y R. WAGNER (1977), *Democracy in Deficit - The Public Legacy of Lord Keynes*. New York Academic Press. Versión castellana Madrid: Rialph 1983.
- FUENTES QUINTANA, E. (1987). "James Buchanan. Premio Nobel de Economía 1986". *Papeles de Economía Española*. N° 31-32.
- MOGGRIDGE, D.E. (1978), reseña del libro de J.M. Buchanan y R. Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Public Legacy of Lord Keynes*. *Journal of Economic Literature*. marzo.
- ROTWEIN, E. (1986), *New York Times*, 21 de octubre.
- RAWLS, J. (1979). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SCHUMPETER, J. (1965). *Capitalismo, socialismo y democracia*. 3a. ed. Madrid: Aguilar.