

James Buchanan y la escuela del "Public Choice"

por Ramón Díaz

Hay hombres de ciencia originales, cuya originalidad se cifra en las respuestas nuevas que logran dar a viejas preguntas. La originalidad de otros, en cambio, radica en la novedad de las preguntas con que enriquecen la temática de sus disciplinas. A esta segunda clase pertenece sin duda James M. Buchanan, a quien el Banco Central de Suecia acaba de galardonar con el Premio Nobel de Economía.

La temática central de la ciencia económica quedó fijada al cambiar el siglo, con las grandes síntesis neoclásicas de Alfred Marshall y León Walras. Es una temática dotada de gran unidad. Su centro está ocupado por una teoría de la asignación de los recursos escasos. Un mismo modelo económico sirve para explicar cómo se determina la composición del flujo de bienes y servicios producidos en una comunidad, cómo se combinan con la finalidad de lograr ese resultado los distintos factores de la producción y cómo, al mismo tiempo, se generan flujos de ingresos monetarios en favor de los participantes en el proceso productivo que en conjunto equivalen al valor global de los bienes y servicios producidos. Todo ello gracias al funcionamiento de los mercados; mercados de bienes y mercados de factores. Los mercados son las instituciones a través de las cuales los agentes de una economía cooperan espontáneamente y arriban a una decisión colectiva sobre qué es lo que la sociedad ha de producir, cómo ha de producirlo, y para quién ha de ser producido, para decirlo con la conocida expresión de Samuelson (¿Qué torta se cocinará, con

arreglo a qué receta, y con qué tajadas se repartirá?).

Este enfoque no es más que una primera aproximación. El es sobremanera incompleto, por cuanto ninguna sociedad asigna ni ha asignado nunca la totalidad de sus recursos a través del funcionamiento de los mercados. Junto a éstos el gobierno siempre ha desempeñado un cierto papel, mayor o menor.

El análisis de ese papel, que incluyó la elaboración de una teoría de los impuestos y otras del gasto gubernamental y de la deuda pública, llegó a considerarse como una zona especializada de la ciencia económica, a la que dio en llamarse **finanzas públicas**.

Otra área de especialización que surgió, como la anterior, antes de la 2ª. Guerra Mundial, consistió en la **macroeconomía**, cuyo nacimiento y desarrollo acusaron predominantemente la influencia de Keynes. Propiamente, el área temática de esta disciplina no difería del de un modelo de equilibrio general walrasiano. La distinguen más bien peculiaridades metodológicas. La macroeconomía dependía menos que la teoría tradicional del modelo optimizador de las **microunidades** — familias y empresas, y por eso ésta pasó a nombrarse **microeconomía**— y está dispuesta a tomarse ciertas libertades, verbi-gracia en la postulación de la función consumo, o en la postulación de la rigidez de los salarios nominales, o en la postulación de discontinuidades en ciertos segmentos de la demanda por dinero, que la teoría tradicional nunca habría soñado aceptar.

Con esos aditamentos la macroeconomía puso en cuestión la validez del modelo tradicional de

equilibrio general en lo que concierne a su aptitud para autoajustarse hasta recomponer el equilibrio ante cualquier clase de perturbaciones. Ello representó el principal cuestionamiento que debió enfrentar la doctrina que propiciaba la prescindencia del gobierno en materia económica más allá de su área específica — el **laissez faire**— desde su enunciación por los fundadores de la escuela clásica siglo y medio antes. En las décadas de los años 1930 y '40 pasó a ocupar una posición hegemónica la tesis de que el sector privado (el complejo de mercados) es inestable, y no puede prescindirse en consecuencia de la intervención del sector público para lograr corregir esas deficiencias, en particular para evitar el excesivo nivel de paro forzoso que de otro modo prevalecería.

Henos aquí, pues, con una ciencia económica que ya asigna al gobierno un papel ampliado. En parte se trata de saber cómo asignar recursos en la parte que el mercado no puede hacerlo o lo hace deficientemente, en parte de inquirir cómo puede y debe el gobierno manejar sus instrumentos característicos con el fin adicional de compensar la inestabilidad del sector privado y preservar el pleno empleo.

A todo esto, los economistas eran plenamente conscientes de que la toma de decisiones en el marco del sector público caía dentro del objeto de otras ciencias sociales: básicamente de la ciencia política y en alguna medida de la sociología, la psicología social y la antropología cultural, y no consideraron que su propia disciplina debieran si pudiera inmiscuirse en esa clase de terreno.

Este es precisamente el punto crucial a partir del cual Buchanan desarrollará su actividad innovadora.

■ Algunos precursores

La obra de Buchanan que inaugura la corriente del "**public choice**" es tal vez **The Calculus of Consent**, que escribió en sociedad con Gordon Tullock, su más cercano colaborador en el **Center for the Study of Public Choice** que desde Blacksburg, Virginia, publica desde hace décadas una revista trimestral, que ha alcanzado enorme difusión e influencia.

Buchanan se ha complacido en reconocer su deuda intelectual hacia numerosos autores. Entre ellos nombra a Duncan Black, que en 1958 publicó un libro en el que sometía a análisis el trabajo de los comités que funcionan a todos los niveles del sector público y en incontables entidades privadas (**The Theory of Committees and Elections**). Black partía de la base de que en cada comité se sentaban personas con distintos objetivos y distintas escalas de valores y se preguntaba cómo se lograba conciliar esas diferencias a través de deliberaciones y votaciones. Black llegó a una conclusión perturbadora para él mismo, en el sentido de que la votación por simple mayoría sobre mociones sucesivas no tiene por qué arrojar un resultado positivo y, en cambio, las reglas de procedimiento y las estrategias pueden resultar decisivas.

Apenas posterior es el análisis de Kenneth Arrow, otro premio Nobel de Economía, que condujo a su famoso teorema, conforme el cual es lógicamente imposible

construir una función de bienestar social a partir de las preferencias reveladas en votaciones por los individuos (ya que un conjunto de votantes no resulta consistente en sus preferencias por más que lo sea cada uno de ellos individualmente).

Dentro de los antecedentes es preciso nombrar el artículo de Tullock de 1959 sobre las **coaliciones** parlamentarias (o tal vez habría que decir **colusiones** mediante las cuales varios legisladores se concertan entre sí para votar afirmativamente las mociones que individualmente les interesan (**logrolling** en la jerga política norteamericana).

Todos estos estudios tuvieron en común no versar sobre cuál debía ser el contenido de las decisiones adoptadas por el sector público, o sea sobre la única clase de preguntas que los economistas se habían formulado previamente a propósito del sector público, sino que todos ellos inquirieron acerca de cómo de hecho decidirían seres humanos enfrentados recíprocamente con escalas divergentes de preferencias y debiendo actuar en el marco de determinadas reglas de juego.

En lo que concierne a Buchanan, su interés se ha centrado particularmente en las cuestiones que tienen que ver con el gasto y los ingresos públicos, y que sugieren la gran interrogante del por qué del incesante crecimiento del tamaño del sector público en las democracias occidentales. En un artículo de 1980 Buchanan escribió:

"Tal como Duncan Black, llegó a (analizar) las decisiones públicas por mi frustración inte-

(pasa a pág. 38)

Premio Nobel de Economía

(viene de pág. 2)

lectual con la teoría ortodoxa de las finanzas públicas presegunda guerra mundial, al menos tal como la aprendí en los trabajos... de economistas tales como A.C. Pigou y Hugh Dalton en el Reino Unido, y Harold Groves y Henry Simon en los EE.UU. Para mí no tenía sentido analizar los impuestos y los gastos públicos independientemente de algunas consideraciones sobre el proceso político a través del cual se toman las decisiones sobre estos dos lados de la cuenta fiscal. **La teoría de las finanzas públicas no puede estar totalmente separada de una teoría de la política**" (énfasis en el original).

Reconociendo su deuda intelectual con los precursores, Buchanan continúa:

"En el camino de esta crítica básica de la ortodoxia, fui enormemente influido por Wicksell, por una parte, y por algunos de los teóricos italianos, por otra". Entre éstos, algo más adelante, Buchanan, que pasó largo tiempo durante la posguerra estudiando en Italia y domina el italiano, registra algunos nombres: "...Maquiavelo es, por supuesto, la fuente clásica de ideas, pero es importante también la discusión de Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca sobre las clases gobernantes, junto con las aplicaciones, al sector fiscal por parte de los teóricos de las finanzas públicas, tales como Antonio de Viti-

De Marco, Amilcare Puviani y Mauro Fasiani...".

■ El meollo de la doctrina

La expresión **public choice** puede traducirse por elección pública, y alude a las decisiones electivas que adoptan a diario las autoridades. Henri Lepage ha compendiado en una elocuente síntesis el mensaje de la escuela que se propone por objeto el estudio de esas decisiones, la que reproducimos a continuación.

"Está muy bien arrojar luz sobre las imperfecciones de nuestros sistemas de mercado. Está muy bien profundizar las investigaciones sobre la lógica de la intervención colectiva, y perfeccionar los instrumentos de que el poder público dispone. **Pero aun es preciso asegurarse de que el Estado hará de hecho el mejor uso posible de los instrumentos que tiene a su disposición.** Ahora bien, ¿qué es lo que nos lo garantiza?"

...El Estado no es una construcción divina, dotada del don de ubicuidad y de infalibilidad. Es una organización humana, en la que las decisiones son tomadas por seres humanos como los demás, ni mejores ni peores... Mientras el papel del Estado en la economía permanecía relativamente limitada, tales cuestiones no tenían más que un interés marginal. En cambio se vuelven esenciales en cuanto la interven-

ción del Estado asume un puesto determinante en el funcionamiento de las economías modernas. Ahora bien, lo que comprobamos es que sobre tales temas la economía permanece prácticamente muda. Los economistas se comportan como si... aplicaran dos mediciones distintas según que el tema de sus análisis pertenezca a la economía privada o a la pública. De un lado hay individuos impulsados por su interés egoísta y estrechamente individual, los 'agentes económicos', consumidores, empresarios... cuyas motivaciones requieren ser corregidas por un encuadramiento colectivo que encarne el interés general; del otro lado, el Estado, supermáquina divina, reflejo de los intereses de la colectividad, movida por funcionarios que no tienen otra motivación que la del interés público. **Es de esta ficción que hay que salir.** No para poner en cuestión el principio de la intervención del Estado, sino para hacer que nuestros contemporáneos tomen conciencia de que si el mercado es un mecanismo de asignación de recursos altamente imperfecto, el Estado tampoco está exento de imperfecciones. Lo que queremos es **aplicar al Estado y a todos los engranajes de la economía pública exactamente las mismas técnicas que han sido utilizadas en los últimos (35) años para relevar todas las fallas y defectos de la economía de mercado.** ..." (énfasis en el original).

Pero todo eso, ¿será economía? ¿No será ciencia política? ¿O sociología, u otra cosa? Dejemos la respuesta al propio Buchanan.

"...(La) teoría económica de la política surge como algo natural. La teoría es 'económica' en el sentido de que, como en la teoría económica tradicional, su base analítica son los **individuos**, no entidades colectivas, ni sociedades, ni comunidades, ni estados. La base analítica son personas que viven, eligen y economizan. Si se permite que estas personas tengan **diferentes** preferencias y si aceptamos también que algunos aspectos de la vida son inherentemente colectivos o sociales, el problema central de las decisiones públicas ('public choice') salta ante usted de golpe. ¿Cómo serán reconciliadas las diferentes preferencias individuales para lograr resultados que, por definición, deben ser compartidos por todos los miembros de la comunidad? La pregunta positiva es: ¿Cómo **son** reconciliadas las diferencias bajo las instituciones políticas que observamos? Esta pregunta se acompaña por una normativa: ¿Cómo **deberán** reconciliarse las diferencias entre los individuos...?" (Énfasis en el original).

■ La solución: reglas constitucionales

La economía asumió a partir de Keynes un fuerte carácter hortatorio. Como los escritores cameralistas de los siglos XVII y XVIII,

los economistas de nuestro tiempo han dirigido sus esfuerzos de persuasión hacia la meta de vencer a los gobernantes —con lo que queremos decir políticos pero también burócratas— partiendo del supuesto de que si tuvieran éxito en la persuasión sus recomendaciones se llevarían a la práctica.

Buchanan ha recogido una expresión de Roy Harrod, biógrafo de Keynes a la vez que él mismo eminente economista, para referirse a esa actitud optimista. Harrod se refirió a "las presuposiciones de Harvey Road" para denotar ese espíritu confiado. Harvey Road es una calle de Cambridge, en la que Keynes nació y se crió, habitada por intelectuales, académicos y altos funcionarios, cuyo patriotismo y desinterés le parecían axiomáticos. La posibilidad de que esa clase de gente aprovechara las potencialidades que ofrecía su teoría económica, sobre todos sus corolarios que afirmaban la conveniencia de fuerte intervencionismo, expansión del sector público y gasto deficitario, para extender e intensificar su poder personal le parecía inverosímil.

Buchanan ha sostenido que semejante entrega de posiciones al 'poder no puede concluir más que en el despotismo, en una reivindicación de la teoría hobbesiana del estado. Liberal convencido —acaba de desempeñar la presidencia de la Sociedad Mont Pelerin por el período estatutario bianual, llevando a cuatro la nó-

mina de Premios Nóbel que han ocupado ese cargo, al haber sido precedido por Hayek, Friedman y Stigler— Buchanan sostiene que, contra las presunciones de Harvey Road, "(una) desconfianza en los procesos gubernamentales, junto con la necesidad implícita de imponer restricciones severas al ejercicio de la autoridad gubernamental, fue parte de la herencia filosófica que todos compartimos". Y no puede sorprender que cite en su apoyo este pasaje de John Stuart Mill:

"...El verdadero principio del gobierno constitucional requiere suponer que se abusará del poder político para fomentar los intereses propios del que lo detente; no porque siempre sea así, sino porque tal es la tendencia natural de las cosas, contra la cual las instituciones libres nos deben amparar..."

La meta que Buchanan se autoasigna es nada menos que auspiciar una gran reforma constitucional, en su país y en todo Occidente, con vistas a preservar la libertad de la gravísima amenaza que sobre ella se cierne. Buchanan se pregunta si el gobierno puede ser restringido y encuentra en la experiencia histórica de los dos primeros siglos de su país argumentos para sustentar una respuesta afirmativa. Ha habido un debilitamiento de las actitudes que puedan hacer eficaces las instituciones liberales pero, con apenas velado optimismo expresa: "Quizás estén en camino de retorno".