

James Buchanan, No

Hacia la integración de la

El entendimiento del funcionamiento de los mercados en el contexto de un sistema de precios ha sido uno de los temas al que los economistas han asignado mucha importancia. El "interés general", en esta línea de pensamiento sale como una consecuencia natural. Los gobiernos, en los supuestos básicos de esos desarrollos, asumen que actúan en nombre de ese interés público y, en ese actuar, intentan corregir las fallas que el mercado puede mostrar (problemas ambientales, desempleo, etc.).

Buchanan discrepa con esa manera de pensar, tanto en sus aspectos normativos como positivos. No discute si el gobierno es bueno o malo actuando en esas correcciones. Lo que destaca es que las decisiones gubernamentales no son más exógenas que las del sector privado y que no debería pensarse que el gobierno es una especie de maquinaria que a través de un computador optimiza las decisiones.

Más bien las ve como un complejo de arreglos institucionales donde los individuos tratan de satisfacer sus deseos personales. El tema principal es cuán bien las instituciones resuelven este aspecto.

Por tanto, para entender más adecuadamente el papel de los gobiernos, supone Buchanan que éste deben ser analizado dentro del mismo marco de referencia que la economía privada.

Sus profundos estudios le hacen merecedor del Premio Nobel de Economía, que se le otorga en 1986. El Comité Nobel, presidido por el Prof. Assar Lindbeck, entre 103 postulados para ese año, se inclinó por el Prof. James Buchanan, de la Universidad George Mason, de Virginia, U.S.A., por "haber elaborado los fundamentos de contratos teóricos y constitucionales, en vista de la toma de decisiones económicas y políticas". Los intentos de Buchanan, por décadas, han estado dirigidos a completar la teoría de los mercados, con la correspondiente teoría de cómo funcionan los "mercados políticos". Si bien su trabajo está referido principalmente a la estructura institucional de USA, puede extrapolarse a otros sistemas y otros países.

Nacido en el Estado de Tennessee en 1919, culminó sus estudios formales en la Universidad de Chicago en 1948, como doctor en Economía (PhD.), y es hoy ampliamente reconocido por sus aportes excepcionales sobre el estudio de cómo los gobiernos toman sus decisiones y establecen sus relaciones con los gobernados.

El enfoque analítico que ello implica es conocido como la Theory of Public Choice. A veces esta teoría es señalada como la nueva política económica, aunque es bastante evidente que esta última ha enfatizado el uso de modelos matemáticos en relación a la Public Choice.

Algunos aportes

Un artículo de esta naturaleza debe ser necesariamen-

te corto y a la vez no debería ingresar en aspectos excesivamente técnicos. Buscaremos cumplir con esas condiciones aunque Buchanan es un autor complejo, profundo, que desarrolló un cierto lenguaje propio, que casi no utilizó el instrumental matemático y para el que el test empírico no fue una de sus preocupaciones mayores.

La contribución más conocida de Buchanan, incluso en parte fuera del ámbito académico, es la Public Choice ya citada.

En ella y en casi toda su obra no oculta la influencia del gran economista escandinavo Knut Wicksell. Así es que recurre a tres de sus conceptos básicos, es decir, la metodología individualista, el "homo economicus" y la política como intercambio; pero avanza notablemente en el conocimiento de las decisiones gubernamentales haciendo que la Public Choice sea más teoría económica que ciencia política, en parte porque la Public Choice está claramente basada en los supuestos de comportamiento económico del hombre estándar: racionalidad y maximización de utilidad.

El trabajo de Buchanan es un aporte significativo en cuanto al tratamiento del rol del gobierno en los procesos económicos. Debemos tener en cuenta que, desde los tiempos de Adam Smith, gran parte del pensamiento económico se había centrado en los mercados. Otros distinguidos economistas sin embargo habían hecho algunas contribuciones a lo que hoy se conoce como Public Choice. Entre ellos, J. Schumpeter en su importante, "Capitalismo, Socialismo y Democracia" (1948), K. Arrow en el "Social Choice and individual Value" (1951) así como el muy destacable trabajo de A. Downs "An Economic Theory of Democracy" (1957). Junto con estos antecedentes, los trabajos de Buchanan en el tema que arracan a fines de la década de los 40 alcanzan quizás su más definido perfil en 1962 con el libro *The Calculus of Consent* (*) que escribe junto a G. Tullock.

Para la Public Choice no parece claro que los individuos, al buscar su máximo beneficio y al ser a su vez miembros del sistema político, pospongan su propio interés en beneficio del interés público. La Public Choice es un aporte significativo que busca acompasar los distintos componentes de las modernas economías mixtas. Es bien importante entonces intentar tener una teoría que deduzca el comportamiento de diferentes organizaciones políticas y administrativas de la de sus propios miembros.

Hoy día, algunos elementos delimitan al Public Choice. Uno de ellos es que en el juego político hay varios actores, los votantes, los políticos, los grupos de interés. Siguiendo a las raíces que nutren la teoría, concluye que del mismo modo que las empresas buscan la maximización del beneficio, los políticos propiamente dichos son maximizadores de sus intereses. Ambos conjuntamente no siempre coinciden.

La teoría de Public Choice se ha venido utilizando crecientemente para tratar de entender algunas evoluciones de los procesos democráticos. Por mencionar un

La economía y la política

ejemplo, pueden intervenir en aspectos como la redistribución del ingreso.

Los gobiernos, al igual que los mercados, pueden tener fracasos. Los gobiernos fracasan —según la Public Choice— cuando las acciones fallan en mejorar la eficiencia económica o cuando el gobierno redistribuye el ingreso de forma tal que sobrepasa los límites aceptables para los grupos sociales.

Muchas veces estos fracasos provienen de que dichos gobiernos no han realizado una evaluación propia de los costos y beneficios de las medidas, de la misma forma que se juzga un proyecto del sector privado.

Otra fuente de potenciales fracasos proviene del horizonte político que se maneja.

Asimismo la teoría se integra con el sentido de indivisibilidad de las decisiones colectivas. Este es un rasgo diferencial respecto de las decisiones privadas. Las regulaciones públicas afectan de igual manera a toda la población para el aspecto especial considerado (por ejemplo la raya amarilla continua en la carretera).

La Public Choice, analizando las actividades del gobierno concluye que estas son exitosas, cuando hacen desplazar positivamente la frontera del conocimiento y de la producción.

La influencia de la Teoría de la Public Choice ha venido creciendo entre los economistas a partir del análisis de la política económica y les ha permitido comprender mejor estas políticas como, por ejemplo, la decisión de mantener abultados déficit financiados con deuda. Los beneficios son para la generación actual, en tanto que la carga de sus costos cae sobre las futuras generaciones, las cuales a menudo ni siquiera pueden votar en el momento que la decisión política es tomada.

Una conclusión destacable de estos desarrollos es que muchas veces las acciones políticas o administrativas, para corregir un problema de coordinación económica o "fallas del mercado", pueden conducir a crear nuevas y serias "fallas de política".

Unanimidad y contrato social

En 1949 Buchanan ya empieza a analizar la teoría de mayor beneficio trabajando con unanimidad en las decisiones colectivas en lugar de la regla de la mayoría. Su análisis en "The pure theory of government finance" comienza por el estudio de las decisiones de gastos e impues-

tos que pueden ser, en un principio, establecidas sobre bases de unanimidad.

Algunos autores, según Buchanan, no interpretaron adecuadamente esta restricción que en alguna forma señalaba ya Wicksell.

La misma puede ser reducida o casi eliminada cuando el criterio de unanimidad es elevado al potencial acuerdo sobre "reglas constitucionales" en las que la política opera. Estas reglas constituyen el esquema social que está operando en cada sociedad.

Según Buchanan, la política está lejos de la idealización de los intercambios colectivos que la unanimidad parece implantar. Esas barreras deben ser incorporadas justamente al "cálculo del consenso".

El voluntario intercambio entre dos personas puede ser extendido a un "contrato social" en el cual ninguna persona sea un perdedor. Modela de esta forma una visión contractual del Estado dentro de una teoría económica de las constituciones. La regla de decisión óptima dentro de ella, surge de una ponderación de los altos costos de la unanimidad frente a las pérdidas que diferentes personas pueden experimentar cuando las demandas por unanimidad decrecen.

Si las decisiones colectivas requieren la aprobación de sólo una relativamente pequeña minoría, los costos de organización o de decisión pueden ser bajos. Esta regla, sin embargo, implica una alta probabilidad de que los costos externos nacidos de la mayoría que ha quedado como "perdedora" sean elevados. En el otro extremo, bajo unanimidad, los costos externos son internalizados (para lograr el consenso se deben hacer compensaciones), pero los costos de la decisión pueden ser muy elevados.

Cuando es probable que los costos de potenciales externalidades sean colectivamente altos, con respecto a los costos de decisión, como puede ser el caso de la definición de los derechos de propiedad básicos, la elección constitucional estará probablemente cerca de la regla de la unanimidad. Para otros problemas reglas menos exigentes pueden ser suficientes.

Un punto central es el contrato constitucional y el sistema de reglas de la sociedad, que proteja a la misma contra los problemas internos y externos, así como de la incertidumbre asociado con el riesgo de que el poder coercitivo del Estado sea explotado por grupos de intereses especiales.

En forma normativa, según Buchanan, un economista político debe incorporar el constitucionalismo, y su tarea es asistir a los individuos como ciudadanos, quienes a la postre controlan el orden social, en su búsqueda permanente de esas reglas del juego político que mejor sirvan sus intereses cualesquiera ellos sean.

El pensamiento de Buchanan no ajusta con el keynesianismo toda vez que él presenta el contrato social contra la rutina del déficit. Tampoco con economías más conservadoras, como las de la época del presidente Reagan, porque erosionan el consenso moral contra la carga que las futuras generaciones deberán soportar por el costo de los actuales déficit.

En su excelente conferencia Nobel "La constitución de la política económica" (1986), —las dificultades de su comprensión son bien compensadas con los beneficios de los conceptos que expone— Buchanan insiste en que los economistas, al dar un asesoramiento de política económica, deben tener presente la estructura institucional subyacente y muy claras, en su mente, las relaciones entre la política y la economía.

No hay duda que las ideas de Buchanan son controvertibles. Tampoco que la integración de la economía y la política está en una etapa de comienzo de su desarrollo. Pero, asimismo, no cabe duda que Buchanan es un científico creador del mayor porte y que ha hecho importantes avances en la tarea, ensanchando claramente la focalización de la economía política, y marcando el rumbo de las futuras investigaciones en esta área tan promisoría del pensamiento económico.

Ricardo Pascale



(*) La versión en español fue publicada por Espasa-Calpe 1980. El cálculo del Consenso (Los fundamentos lógicos de la democracia constitucional).