

ENSAYO

APROXIMACIÓN DE UN ECONOMISTA A LA POLÍTICA COMO CIENCIA*

James M. Buchanan**

En vez de examinar directamente el funcionamiento de las instituciones en la sociedad, se busca estudiar el comportamiento de los individuos y su interacción dentro de las organizaciones dados los incentivos de éstas. El análisis de Buchanan aporta elementos para entender y predecir el funcionamiento de las instituciones sociales a partir de los intereses, metas, expectativas y costos de quienes las componen. Este enfoque no pretende ser exhaustivo, ni reductivista, sino que complementario de los métodos tradicionales de las ciencias políticas.

En ocasiones es útil obligar a los académicos situados al margen de la ciencia política —pero sí interesados en el gobierno y la política— a decirnos qué es lo que observan. Este ejercicio no puede menos que sugerirnos la fábula de los ciegos y el elefante. Sin embargo, la conclusión que debiera sacar esta vez de dicha fábula no es la acostumbrada. Debiera ser obvio que un grupo de hombres ciegos razonables compararían sus notas unos con otros, y al hacer-

* Este ensayo aparece publicado, bajo el título original de "An Economist's Approach to Scientific Politics", en el libro *What Should Economists Do?* (Liberty Press, Indianápolis, 1979), que reúne diversos trabajos y artículos del autor. Una versión preliminar del ensayo, substancialmente corregida más tarde, fue incluida en *Perspectives in the Study of Politics*, editado por M. Parsons bajo el sello editorial de Rand-McNally (Chicago, 1968). La presente traducción y publicación han sido debidamente autorizadas.

** James M. Buchanan es Profesor Distinguido y Director General del Center for Study of Public Choice, Virginia Polytechnic and State University. Es autor de numerosos libros de economía y filosofía social. Esta Revista publicó trabajos suyos en sus dos primeros números: "De las preferencias privadas a una filosofía del sector público" (N° 1, diciembre de 1980) y "La economía y sus vecinos científicos" (N° 2, marzo de 1981). También, "Democracia Limitada o Ilimitada" (N° 6, Otoño 1982). Obtuvo el Premio Nobel de Economía 1986.

lo, debieran ser capaces de armar, en conjunto, una imagen aceptable del elefante después de todo. En materias de importancia científica todos somos ciegos, aunque algunos de nosotros podemos ser más ciegos que otros. Y uno de los modos de vivir con nuestra ceguera congénita es el de reunimos y comparar nuestras notas con las de otros que, según sabemos, han enfocado la materia de interés común desde diferentes miradores, o a través de diferentes ventanas, para emplear la acertada metáfora de Nietzsche. Desde luego que mi incursión en este ámbito sólo es válida si de algún modo podemos asegurarnos de que todos estamos examinando el mismo elefante, cosa que parece muy poco cierta cuando reemplazamos el término elefante por los conceptos *gobierno y política*. Habría poco que obtener de la comparación de notas entre ciegos, si algunos de ellos estuvieran describiendo sus contactos con un elefante y los demás sus acercamientos a un avestruz.

Como primerísimo paso, entonces, permítanme definir aquello a lo que estaré aludiendo cuando emplee las palabras *gobierno y política*, y cuando analice la aproximación que hace o puede hacer a ellas el economista. En realidad, y tal como ustedes verán, analizaré el enfoque que pienso debiera realizar el economista. La mayoría de aquellos académicos que actualmente se autoproclaman economistas se sitúan en un punto de vista distinto del mío, en un punto de vista que considero tan confuso como equivocado. En mi visión del ordenamiento social, las personas individuales son las unidades componentes básicas, y "gobierno" es simplemente aquel complejo de instituciones a través del cual los individuos adoptan decisiones colectivas y a través del cual realizan actividades colectivas, en oposición a las actividades privadas. "Política" es la actividad de las personas en el contexto de tales instituciones. Tal vez estas definiciones parezcan simples y mis lectores las encuentren aceptables en general. Sin embargo, hay implicaciones de estas definiciones que pueden no ser tan evidentes al principio. En mi visión de las cosas, o en mi modelo, las personas individuales son las que en última instancia toman las decisiones, y si deseamos discutir los procesos de decisión gubernamentales, debemos analizar la conducta de los individuos en la medida en que participan en esos procesos. No concebimos al gobierno como una agencia de toma-de-decisiones supraindividual, una agencia que está separada y aparte de las personas individuales, para las cuales se está decidiendo qué escoger. En otras palabras, exalto el brazo de "por el pueblo" de la triple caracterización de Lincoln. La mayoría de los analistas modernos, incluyendo a la mayoría de los economistas, ponen un énfasis casi exclusivo en el brazo de "para el pueblo". El gobierno, presumiblemente, es para las personas, pero a las personas muy pocas veces se les permite hacerse presentes en la determinación de qué les toca. La mayoría de los economistas y, sospecho, la mayoría de los científicos políticos, contemplan al gobierno como un déspota potencialmente benevolente, que toma decisiones en favor del "interés general" o "pú-

blico", y esos economistas o dentistas políticos estiman que su verdadera función social reside en asesorar y aconsejar a este déspota, primero, en la definición de ese interés general y, segundo, respecto de los medios de favorecerlo. Claro que escasamente admitirán todo esto de manera tan contundente como lo he señalado aquí, pero ciertamente este es el modo honesto de mostrar la metodología ortodoxa que prevalece. Desde luego que esta posición es relativamente feliz para el economista político. Una vez que ha definido su función de beneficio social, su interés público puede avanzar soluciones para todos los males económicos de la sociedad, soluciones que desde luego espera que el gobierno, como *deus ex machina*, lleve a la materialización. La política, es decir, la conducta de los hombres corrientes en este proceso, se convierte en una actividad contaminada, aunque necesariamente de un modo admitido de mala gana. Sin embargo, debiera velarse para que la política interfiera lo menos posible con el verdadero quehacer del gobierno. Así reza la ortodoxia. El lector —creo— podrá citar refranes ilustrativos para el caso de un modo más apropiado.

El rol del dentista social que adopta modelos vastamente democráticos del proceso gubernamental, que intenta explicar y entender cómo las personas efectivamente se gobiernan *a sí mismas*, es menos atractivo que el rol que asume el paternalista implícito. La función social no es aquella de mejorar nada directamente; más bien es aquella de explicar una determinada conducta que, sólo remota e indirectamente, puede conducir hacia mejoramientos en el propio proceso político.

Permítanme ahora volver sobre la cuestión inicial. Si hubiéramos de estar de acuerdo en que aquello que contemplamos es el complejo conjunto de interacciones institucionales entre personas individuales, que se genera como resultado de sus intentos de alcanzar en forma colectiva objetivos mutuamente deseados, si esto es lo que queremos significar con gobiernos, entonces mi problema será el siguiente: ¿Cómo contempla el economista ese conjunto de instituciones, y cómo afectan su propia competencia y prejuicio profesionales la "visión" que logra? ¿Y de cuánto valor para el cientista político pueden ser sus interpretaciones de conducta?

Esto me lleva una vez más a definiciones metodológicas básicas. ¿De qué trata en realidad la ciencia económica? Aquí, como ya he sugerido, me percibo como un hereje, puesto que pienso que la mayoría de los economistas no lo sabe. Pienso que están desesperadamente empantanados en una confusión metodológica, una confusión que amenaza con destruir toda la disciplina. La ciencia económica trata de la economía. Todos podemos estar de acuerdo en eso. Pero, ¿qué es la economía? Estamos donde mismo estábamos respecto del concepto de gobierno. Yo defino la economía precisamente en los mismos términos en que definí gobierno. Es aquel complejo conjunto de instituciones que surge como resultado de la conducta de personas individuales que se organizan a sí mismas para satis-

facer privadamente, en oposición a colectivamente, sus variados objetivos. Así, la economía y el gobierno son conjuntos paralelos de instituciones, similares en muchos sentidos y que, por supuesto, se interfieren en muchos puntos diferentes. En ninguno de ambos casos es propio que el analista, o el cientista si prefieren, haga más que explicar el modo de operar de esas instituciones. Está totalmente al margen de la tarea del economista definir metas u objetivos de la economía o del gobierno, para, en seguida, pasar a proponer medidas destinadas a materializar esos objetivos. El economista que se arroga mandato profesional para decir que los aranceles proteccionistas son perjudiciales, se halla en una posición totalmente análoga a la del cientista político que pretende tener mandato para afirmar que el Parlamento es un ejecutivo ineficiente. Ambos están totalmente fuera de sus papeles profesionales adecuados. Y este tipo de confusión prevalece en ambas áreas disciplinarias.

El economista, entonces, observa a las personas respecto de cómo se conducen en el marco de una estructura institucional que, por razones de conveniencia, llamamos economía, para, en seguida, proceder a intentar explicar esa conducta. Sería justo preguntar a estas alturas acaso propongo o no un retorno a la economía institucional que fue planteada por un grupo de académicos en los Estados Unidos en la década de los veinte, especialmente por Veblen, Mitchell y Commons. Mi respuesta es ambivalente. Los institucionalistas habían dado ampliamente en el blanco con muchas de sus críticas de la ortodoxia; pero todo su esfuerzo fue en gran medida despilfarrado por su desdén hacia la teoría, el análisis. La ingenuidad metodológica en que incurrieron los condujo a pensar que la observación y la descripción de algún modo darían automáticamente vida a teorías predictivas, a hipótesis, cuando, en los hechos, sabemos que acontece casi lo contrario. Por lo que abogo aquí, en cuanto función propia del economista, es por la teoría institucional o el análisis institucional, lo que implica en muchos casos el uso de modelos altamente sutiles y abstractos, cuyas sugerencias pueden cotejarse con observaciones del mundo real. Buena parte de la teoría económica moderna puede hacerse calzar con la norma disciplinaria que estoy delineando. Primero intentamos crear una teoría lógicamente consistente del comportamiento individual en el mercado y luego intentamos, como mejor podemos, cotejar las implicaciones de esa teoría con las observaciones del mundo real. De este modo —y tras mucho tanteo— logramos, espero, algún avance científico.

Mis prejuicios profesionales y metodológicos me sugieren que el estudio del gobierno debiera ser enfocado del mismo modo. Debiéramos intentar derivar una teoría del comportamiento individual en el proceso político, y en seguida debiéramos tratar de cotejar las sugerencias de la teoría con los hechos. Cuando comencé a escudriñar todo esto hace unas docenas de años, me sorprendía al descubrir que no existía una teoría de la conducta individual en el proceso político y que sólo se habían realizado algunos intentos

dispersos de generar una. Eso me demostró que existía por lo menos esta profunda diferencia entre el desarrollo de la "ciencia" económica y el de la política, y también me sugirió que, tal vez, había una función para aquel economista que estaba dispuesto a trasladar su interés desde los procesos de mercado a los procesos políticos. A partir de entonces, aproximadamente el año 1954, he estado trabajando a intervalos, de acuerdo a la costumbre académica, en esta área de investigación tan ampliamente definida. Es decir, he estado explorando, junto con varios colegas y colaboradores, algunos de los aspectos de una teoría de la conducta individual en el campo de las opciones.

Mi enfoque ha sido bastante diferente al del cientista político ortodoxo quien, primero, contempla al gobierno como entidad para, en seguida, discutir su formación, evolución y modo de operar. Para desarrollar una teoría del comportamiento individual, en contraste con esto, debemos observar primero a la persona individual, su conducta privada en cuanto participa con sus congéneres en una toma-de-decisión colectiva. Sin embargo, si hemos de desplazarnos aquí más allá de la descripción, si hemos de obtener cualquier teoría digna de ser seriamente considerada, será esencial que inventemos modelos simples de todo el proceso político. Sólo de tal modo llega a ser posible seleccionar, reducir la complejidad a proporciones manejables y posibles de analizar, hacer abstracción de los elementos no esenciales, para concentrarnos en aquellos de verdad esenciales. Habiendo aceptado la visión global del gobierno que mencioné anteriormente, el modelo apropiado para comenzar a observar el comportamiento individual parecía ser el de la democracia pura, en el sentido del cabildo, del concejo municipal. En mi primera elaboración de este asunto intenté, por lo tanto, contrastar la conducta del simple individuo en el mercado con su conducta al votar en una democracia pura.

Debo mencionar que fui directamente alentado a reflexionar sobre todo esto —un economista reflexionando sobre política—, no por un descubrimiento personal independiente, sino que por una insatisfacción intuitiva con un libro de Kenneth Arrow, publicado en 1951, cuyo título era *Social Choice and Individual Values*.¹ En este pequeño libro (elogiado con toda justicia), Arrow emplea las herramientas de la lógica simbólica moderna y de las matemáticas para mostrar que la construcción de una función de bienestar social consistente y razonablemente aceptable a partir de un conjunto de ordenamientos de preferencias individuales inalterables era lógicamente imposible si la regla de decisión política hubiera de ser aquella de la simple votación mayoritaria. Esto equivale a decir que Arrow demostró que no era necesario depender de la votación de mayoría para producir un conjunto congruente de decisiones socia-

1 Kenneth Arrow, *Social Choice And Individual Values* (Nueva York: John Wiley & Sons, 1951).

les. Claro que la paradoja de la votación no fue descubierta por Arrow, había sido durante décadas conocida por un pequeño grupo de especialistas interesados en la teoría de la votación, como Lewis Carroll, y había sido analizada más recientemente por Duncan Black, de quien diré algo más en lo que resta de este trabajo. Pero Arrow fue el primero en colocar la paradoja de la votación en un contexto más amplio, en su caso, el de la economía teórica del bienestar y su trabajo sirvió para llamar la atención de los académicos, tanto de la economía como de la política, sobre esta paradoja.

Como ya dije, me sentí disgustado con el librito de Arrow y, más importante todavía, con todos aquellos que lo criticaron, porque fallaban en percibir lo que era para mí un aspecto muy significativo de la democracia constitucional. Arrow, y todos los que escribieron sobre la obra, parecían descontentos con su conclusión general; parecían sentir que las cosas habrían sido tanto más positivas si la prueba avanzada hubiera servido para probar todo lo contrario. Desde luego se habría logrado una ciencia social más satisfactoria si sólo la votación de mayoría pudiera haberse mostrado capaz de producir un conjunto de opciones totalmente congruentes. La congruencia en la opción *social* parecía ser el criterio que predominaba en el comentario general. Esto me sugirió que ni Arrow ni sus críticos hablaban del mismo elefante que tenía presente cuando concebí gobierno, política, o gobierno de la mayoría. Me parecía, y todavía me parece, que las decisiones adoptadas por mayoría de votos son aceptables, tolerables más bien, sólo en la medida que esas mayorías son cambiantes e inestables. Si tuviéramos una regla de votación de mayoría que efectivamente produjese opciones internamente congruentes en el sentido de Arrow, sin duda tendríamos una tiranía de la mayoría. De todo esto concluí que, a pesar que toda su estructura de análisis se basaba en ordenamientos de preferencia individuales, Arrow no concebía el proceso gubernamental como emergiendo básicamente a partir de valores individuales.²

En todo caso, comencé a contemplar más a fondo los desarrollos alcanzados en la teoría económica del bienestar desde el punto de vista de un especialista en decisiones de gasto y de tributación. La economía del bienestar moderna debe su impulso a Pareto, quien desarrolló un criterio, admitamos que muy restringido, que permite que las situaciones o posiciones sociales sean clasificadas en conjunto-óptimos y óptimos, sin requerir que se hagan comparaciones de utilidad interpersonal o que se introduzcan normas éticas externas. El criterio de Pareto es simplemente aquel que define una posición como óptima cuando no se pueden hacer cambios desde esa posición sin que al menos una persona del grupo quede en situación peor que antes. Admitamos que hay un número infinito de tales posiciones, pero el criterio al menos permite la clasificación de todas

2 James M. Buchanan, "Social Choice, Democracy, and Free Markets", en *Journal of Political Economy* N° 62 (abril 1954) pp. 114-123.

las posiciones posibles en dos categorías. Por supuesto que no ofrece asistencia alguna en la selección, a partir de todas las posiciones óptimas, de aquella que de algún modo es globalmente la mejor. Aquellos economistas que deseaban decir muchas cosas acerca de cuestiones de política pública no se sintieron en absoluto felices con el criterio de Pareto. Por tanto, reintrodujeron la comparabilidad interpersonal bajo la forma de una función de bienestar social externamente definida, que, sí admitieron, dependía de normas éticas explícitas. Pero, por supuesto, hay tantas funciones de bienestar social como personas para definir las; en este sentido, la noción es equivalente en todos sus alcances a la concepción que tienen los dentistas políticos del interés público.

Mi inclinación ha sido y sigue siendo eliminar todo el aparato de la función del bienestar social, que sólo confunde las cosas, para ver cuáles pueden ser todas las implicaciones del criterio de Pareto. Si estamos dispuestos a emplear el criterio de Pareto donde sea aplicable y simplemente admitir nuestra incapacidad, en cuanto científicos, de decir algo allí donde el criterio no puede ser aplicado, todavía quedará algún contenido valioso en la economía del bienestar. Pero esto suscita otra interrogante fundamental. ¿Cómo habremos de saber nosotros, en cuanto observadores externos, cuándo una persona está en efecto mejor o peor que antes? Aquí sólo cabe una respuesta. Podemos juzgar el estar mejor o peor sólo observando las opciones individuales. Si observamos a un hombre que escoge la situación A cuando hubiera podido permanecer en la situación B, decimos que está mejor en A, como nos lo revelan sus propias acciones. Esto no quiere decir, desde luego, que los individuos no cometan errores o que siempre sepan con certeza cuál (resultado) de varios alternativas lo dejará mejor *ex post facto*. La implicación aquí es sólo que el individuo, observado mientras escoge por su cuenta, es mejor juez de su "estar mejor" que cualquier observador externo de su conducta. Esta derivación constituye un juicio de valor explícito, admitámoslo, pero es el juicio de valor que ha constituido la base de la sociedad liberal de Occidente.

Teniendo como punto de partida nada más que esto: ¿cuán lejos podemos ir en el análisis de la conducta política? Aparentemente se sugieren dos líneas de avance separadas. Primero que nada, comenzando con un conjunto de preferencias individuales, conjuntamente con una regla dada para alcanzar decisiones de grupo, podemos examinar y analizar los resultados. Esa es, en esencia, la ruta tomada en los trabajos pioneros de Duncan Black, cuya teoría de comités y elecciones³ sigue siendo pasada por alto injustamente tanto por los dentistas políticos como por los economistas. Como sugiere Black, esto es mero teorizar sobre la política y, en cuanto tal, está totalmente vacío de contenido normativo. Black está preo-

3 Duncan Black, *Theory of Committees and Elections* (Cambridge: University Press, 1958).

cupado exclusivamente de la predicción de los resultados de ciertas reglas para la formulación de opciones grupales, específicamente con el gobierno de mayoría, dado un conjunto de normas de preferencia individuales.

Casi siempre, sin embargo, el análisis puro tiene algunas implicaciones normativas, si es que no contenido normativo inmediato, e incluso Black, en sus trabajos puramente teóricos, se vio motivado a buscar alternativas para la simple votación de mayoría a fin de superar los obstáculos planteados por la paradoja, por la mayoría cíclica, por la probabilidad de que no quedara establecida una moción de mayoría. Su trabajo sobre los diversos esquemas de Lewis Carroll, Borda, Condorcet, es único en la literatura especializada. Muy cerca de la superficie del trabajo de Black ha estado su posición de valor implícita, en el sentido que, si se pudiera establecer y si existiera, la moción de mayoría o la solución de mayoría es la que *debiera* ser adoptada. Consígnese que el juicio subyacente es similar, en muchos sentidos, a aquel que puede ser criticado en relación al trabajo de Arrow.

Mi propio pensamiento ha avanzado por un segundo camino alternativo. En mi propio conjunto de juicios de valor no hay nada ni remotamente sacrosanto en relación a la voluntad de una mayoría simple de votantes en una elección. Poderosamente influenciado por el pensamiento de Knut Wicksell,⁴ un famoso, quizás excéntrico economista sueco, y luego de llegar a un análisis de la política desde mi formación en el área de las finanzas públicas, consideré que la regla de unanimidad poseía cualidades largamente ignoradas. Esto, más que la regla de mayoría, parecía ser la base, el punto de referencia, a partir del cual debía iniciarse toda nueva discusión y teorización sobre la opción política. Si rechazamos la noción de que debe existir un interés público o general aparte de aquel de los participantes, necesariamente llegamos a la conclusión de que sólo mediante el consentimiento unánime de todas las partes podemos estar absolutamente seguros de que será mejorado el bienestar total del grupo. Aplicada a la política, la regla de unanimidad es equivalente al criterio de Pareto para juzgar como óptimo un cambio potencial. La votación de mayoría no sólo conduce a paradojas, a ciclos, sino que la votación de mayoría, bajo condiciones institucionales familiares, conduce a un despilfarro de los recursos económicos, como demostró por primera vez Gordon Tullock.⁵

En este punto, la dirección del análisis de las instituciones políticas parecía ser aquella de intentar reconciliar, en caso de ser posible, el empleo de dispositivos de mayoría y de pluralidad muchas veces observado para alcanzar opciones de grupo, con los resultados

4 Knut Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen* (Jena: Gustav Fischer, 1986).

5 Gordon Tullock, "Some Problems of Majority Voting", *Journal of Political Economy* N° 67 (diciembre 1959): 571-79.

que esos dispositivos sin duda producen, demostradamente ineficientes en un sentido de asignación de recursos. Esto nos condujo a Tullock y a mí a formular una pregunta simple: ¿Por qué un individuo, si se le diera la oportunidad, habría de preferir alguna vez ser gobernado por la votación de mayoría de sus congéneres? Una vez formulada la pregunta y casi antes de que nosotros mismos nos diésemos cuenta, nos encontramos en una teoría económica de la constitución política. Si uno comienza a enfocar el estudio de las instituciones políticas de este modo —es decir, desde el punto de referencia del simple individuo en el grupo— pronto comienza a ver que se puede derivar una explicación "lógica" de la constitución política. De un modo muy preliminar avanzamos una explicación de este tipo en nuestro libro *The Calculus of Consent*, publicado en 1962.⁶

Lo que he hecho es delinear, casi taquigráficamente, el modo como un economista ha contemplado y contempla el gobierno. Permítanme ahora volver sobre la segunda parte de mi tarea. He hablado casi exclusivamente acerca de cómo el enfoque de un economista sobre el gobierno, sobre el proceso político, puede ser de utilidad, de cómo esto podría conducir a una explicación fructífera. Todavía no he señalado cómo la extensión y aplicación del marco de referencia del economista puede ser de utilidad para analizar la política en su sentido más general. La política trata de la conducta de los políticos, no de la conducta de los votantes individuales, y en las instituciones del mundo real, las personas normalmente votan a favor o en contra de un político, no a favor o en contra de proposiciones, como se supone en los simples modelos de cabildo, implícitos en la teoría general de comités y de constituciones. Los políticos, en un sentido más general de la palabra, habitan en la burocracia y su conducta en ese papel también requiere de análisis. ¿Cómo puede el enfoque del economista ser de utilidad en el análisis de los políticos?

Una vez más, la tendencia más o menos natural de los economistas es contemplar el comportamiento individual, la opción individual, y ello ha conducido y sigue conduciendo a resultados útiles. Anthony Downs, en su libro *An Economic Theory of Democracy*,⁷ analiza el modo de operar de un sistema de gobierno en base a partidos en términos de los políticos partidistas, es decir, de maximizar los votos, lo cual es análogo al comportamiento de los hombres de negocios que intentan maximizar las utilidades. En forma un tanto más general, Gordon Tullock aplicó el enfoque que puede llamarse de individualismo metodológico, a toda la estructura de las relaciones políticas, incluyendo jerarquías específicamente burocráticas. Comenzó el análisis de la burocracia revisando directamente el con-

6 James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

7 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (Nueva York: Harper & Bros., 1957).

junto de premios y castigos que confronta el burócrata, en la medida que éste se halla situado en la jerarquía. Este parece un punto de partida simple, pero ha sido pocas veces adoptado por los profesores de administración tradicionales; una vez adoptado, abre grandes áreas de interesantes posibilidades de investigación y análisis, incluyendo hipótesis que pueden ser puestas a prueba empíricamente. El formidable trabajo de Tullock a este respecto, titulado *The Politics of Bureaucracy*,⁸ si bien fue publicado formalmente sólo en 1969, ya había logrado un gran impacto en la reflexión sobre la burocracia merced a su versión preliminar, que circuló privadamente en 1959. En este tratamiento de "la política de orden inferior", Tullock compara los mundos diferentes de los burócratas y de los políticos profesionales. Analiza allí la percepción que tienen de su respectivo papel, y sus interacciones. El impacto, sin embargo, no se produjo a través de una influencia sobre el pensamiento de aquellos que han trabajado en el marco de la metodología tradicional de la administración, sino que a través de su influencia sobre los pocos economistas que, estando en términos generales abiertos al enfoque de Tullock, se mostraron dispuestos a trasladar su atención a la burocracia como objeto de análisis.

Así es como Anthony Downs se ha adentrado recientemente en lo que posiblemente sea la más interesante investigación sobre la burocracia que se realiza en la actualidad. Su obra, *Inside Bureaucracy*, parte del supuesto de que todos los burócratas actúan en alguna medida por interés propio. A partir de este supuesto y otros anexos, Downs desarrolla una teoría de la conducta organizacional que engloba una gama de actividades que incluye ciclos de vida de oficinas, tipos de burócratas, problemas de comunicación, consenso de metas y la relación entre libertad individual y la creciente burocratización de la sociedad contemporánea.⁹ Ha trabajado estrechamente vinculado con Roland McKean, quien, aplicando un enfoque similar al de Tullock (aunque desarrollado en forma independiente), a la planificación urbana en Gran Bretaña, analiza ahora la estructura del establecimiento de defensa nacional de los Estados Unidos.¹⁰

Toda esta área de investigación, es decir, aquella dedicada a un análisis del comportamiento del político en la burocracia, se halla actualmente apenas en el germen de su desarrollo. Se trata de un campo fascinante. Es uno de esos campos que permiten al analista poner en contacto los modelos teóricos con la realidad institucional y poner a prueba sus hipótesis cara a cara con hechos observables.

El lector podría sentirse impulsado a preguntar: ¿Por qué pre-

8 Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington: Public Affairs Press, 1965).

9 Anthony Downs, *Inside Bureaucracy, How Large Organizations Behave* (Boston: Little, Brown, 1967).

10 Roland N. McKean, "Divergencies Between Individual and Total Costs Within Government", *American Economic Review* (mayo 1964).

tende tanto aquí? ¿Cómo difiere el enfoque que hace el economista de la política y del gobierno de aquel que habitualmente realiza el cientista político? Como he intentado indicar, el cambio de pensamiento es de carácter simple. Implica únicamente un cambio desde la entidad organizacional, en cuanto unidad, hacia el individuo-en-la-organización. En vez de tratar de examinar las instituciones de la política en cuanto organizaciones, todo el enfoque implica intentar examinar las interacciones entre individuos, en la medida que realizan papeles que les han sido asignados dentro de esas instituciones.

Probablemente seré más vulnerable si el lector objetase que pretendo demasiado para el economista, en cuanto tal, al desarrollar el enfoque del gobierno y de la política que he delineado a grandes trazos. Ciertamente, tal como se concibe actualmente la economía por parte de la mayoría de los académicos que se autoproclaman economistas, no existe un aporte particular del tipo mencionado que emerja necesariamente de su concentración en procesos gubernamentales. La gran mayoría de los economistas modernos no reflexionan realmente mucho acerca del proceso del gobierno, y cuando lo hacen, implícitamente adoptan las mismas concepciones generales que el cientista político ortodoxo adopta explícitamente. De allí que cuando sugiero que recientemente se han realizado trabajos fascinantes sobre gobierno y política, y que esos trabajos han sido realizados en su mayoría por economistas, en realidad hablo de un pequeño grupo de rebeldes, de chiflados, de unos pocos excéntricos que todavía no han logrado concitar mucha atención incluso entre los economistas y menos todavía entre los cientistas políticos. Pero las filas de ese pequeño grupo se engrosan progresivamente, la lista de libros se alarga año tras año y el reconocimiento tampoco falta. Claro que hablo desde mi propio prejuicio personal, pero creo que en estos instantes está emergiendo un fascinante y novedoso campo de investigación teórica en la justa línea divisoria entre dos disciplinas. Este nuevo campo no posee todavía un nombre descriptivo apropiado, y ciertamente la rúbrica "política científica", que he empleado más bien sueltamente con el título original de este documento, no es completamente adecuado. Los cientistas políticos profesionales están comenzando a trabajar en esta área junto con algunos economistas, y ese conglomerado promete atraer más y más académicos jóvenes en la década que se inicia.¹¹

El enfoque es científico en el genuino significado de este término, algo que difícilmente podrá reclamar el enfoque de la ciencia política tradicional. Si, en efecto, ha de ser desarrollada una teoría pura de la política o una política genuinamente científica, el mode-

11 William C. Mitchell, "The Shape of Political Theory to Come: From Political Sociology to Political Economy" (mimeo, 1967), documento presentado con ocasión del 63º Congreso Anual de la American Political Science Association, septiembre 1967, es extremadamente alentador en este sentido.

lo individualista que he analizado aquí será un importante elemento de su fuente. Hacer esta afirmación, reconozco, hará saltar de rabia a los tradicionalistas, y admito que es presuntuoso de mi parte avanzarla. En efecto, tal como lo señaló una reciente crítica amistosa, mi tono puede aquí parecer mesiánico, y supongo que lo es. Estoy personalmente tan fascinado como involucrado en los aportes que la nueva política científica puede hacer a nuestra comprensión global tanto del gobierno como de la política. Y encuentro personalmente satisfactorio participar directamente en lo que, con seguridad, es un área en expansión de investigación y de énfasis académico.

Sin embargo, en lo que constituye una apología parcial, señalo que no me arrego acierto exclusivo para este nuevo enfoque de la política científica. Si bien sé que puede ser útil para explicar fenómenos políticos del mundo-real, también sé que muchos otros modelos de análisis, como la teoría estadística de la decisión, la teoría de los juegos, la teoría de las comunicaciones y otras, también pueden ser fructíferas. De allí que sólo manifiesto que aquí hay un conjunto de herramientas adicional que, espero, un número cada vez mayor de estudiosos del gobierno y de la política aprendan a usar. Para retornar una vez más sobre la fábula de los ciegos y el elefante, el conjunto suplementario de herramientas que ofrece este enfoque de la política científica, es solamente un hombre ciego más que se suma al círculo; eso es todo. Pero, agregando su propio aporte al discurso colectivo, a la sabiduría colectiva del mundo académico existente, que, en efecto, implica sólo un sostenido comparar notas, tal vez logre trazar un dibujo ligeramente mejor, aunque siempre imperfecto, de nuestro elefante.