

De las Preferencias Privadas a Una Filosofía del Sector Público

James Buchanan*

**Profesor y Director General del Center for the Study of Public Choice, Virginia Polytechnic Institute. Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Ha sido profesor en las Universidades de Miami, Virginia y de California (Los Angeles). Autor de más de diez libros y numerosos artículos.*

De las preferencias privadas a una filosofía del sector público

James Buchanan

Las políticas de gobierno surgen de una estructura institucional altamente compleja e intrincada, formada por hombres y mujeres comunes, muy poco diferentes al resto de nosotros.

I. La Teoría Económica de la Política

¿Por qué llamamos a nuestra subdisciplina la teoría "económica" de la política? ¿Qué hay en ella que sea peculiarmente "económico"? Para situarnos en la senda correcta, creo que podemos volvernos hacia Duncan Black. Black inicia su trabajo estableciendo, en forma muy simple, que para su análisis un individuo no es más que un conjunto de preferencias, una función de utilidad, como nosotros la llamamos. Una vez que se acepta esta definición, aparentemente inocente, de un individuo, usted está realmente atrapado. Si quiere afirmar que los individuos tienen preferencias *similares*, está en una posición en que debe, forzosamente, explicar por qué; y si usted no puede pensar en una buena razón para que ello deba ser así, debe admitir que las preferencias pueden *diferir a través* de las personas.

A partir de estos principios inocentes, la teoría económica de la política emerge como algo natural. La teoría es "económica" en el sentido 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 en lugar de puramente privados, el problema central de las decisiones públicas 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 *debieran* reconciliarse las diferencias entre los individuos en resultados deseados?

Aun a este nivel más elemental, debemos examinar el propósito de la colectividad. A menudo he contrastado el enfoque "económico" de la política con lo que he llamado el enfoque "juicio de la verdad". Los individuos pueden diferir en sus juicios sobre los que es "verdadero" y lo que no lo es, y es posible que, ocasionalmente, podamos desear la formación de instituciones que esencialmente recolecten o registren las opiniones de varias personas para llegar a una buena estimación de lo que es "verdadero" o "correcto". El mejor ejemplo que se nos puede ocurrir es el de un jurado. El acusado es culpable o no, y nosotros utilizamos el jurado para determinar cuál de estas opiniones es "verdadera". Pero para asuntos de política ordinaria, la cuestión *no* es sobre la veracidad o falsedad de las alternativas. El problema es reducir las diferencias individuales o preferencias a resultados, y sería engañoso llamar a éstos verdaderos o falsos.

Podemos volver al paralelo con la teoría económica estándar. Un resultado emerge de un proceso de intercambio, de compromiso, de ajuste mutuo entre varias personas, cada una de las cuales tiene sus propias preferencias respecto a las alternativas. Aún más, la satisfacción de estas preferencias privadas ofrece en primer lugar la *raison d'être* para la acción colectiva. Los miembros de una congregación deciden, de algún modo, que la iglesia será pintada de azul en vez de verde, pero no es apropiado hablar de algunos de estos colores como si fuera el "verdadero". Los miembros de una junta escolar deciden contratar a la señora Pérez y no al señor Gómez, pero nosotros difícilmente podemos decir que el candidato exitoso encarna la "verdad".

La paradoja de la votación

Déjenme retornar a los esfuerzos iniciales de Duncan Black, enfrentado al problema central. El lugar de partida natural para Black fueron los comités ordinarios que se usan para gobernar muchos tipos de actividades colectivas. En esto, Black estuvo probablemente influenciado por su propia participación en el engranaje utilizado para tomar decisiones universitarias, al igual que Lewis Carrol ha sido influenciado por su propia participación

en el comité gobernante de la Iglesia de Cristo en Oxford. Y es por medio de Duncan Black que sabemos que la reivindicación para el Reino Unido de las primeras ideas en la teoría de la votación en su mayor parte se apoyan en Lewis Carrol, quien se unió al noble francés, Condorcet, para transformarse en las dos figuras más importantes en la "historia de la doctrina", antes de la mitad de este siglo.

¿Cómo llegan a decisiones los comités cuando el acuerdo entre todos los miembros es imposible? La simple observación sugirió la importancia de analizar la votación de mayoría simple en términos formales. Cuando Black llevó a cabo este análisis, estuvo, creo, algo desilusionado, aunque no sorprendido, al encontrar que puede no existir moción o propuesta (a candidato) de entre un conjunto fijo de posibilidades que derrote a todas las demás en una serie de pruebas de mayoría de uno contra uno. Puede no existir una moción de mayoría. Si éste es el caso, la votación de mayoría simple producirá un ciclo de rotación continua entre un subgrupo o subconjunto de las alternativas disponibles. El resultado colectivo dependerá del punto en que se detenga la votación, el que a su vez dependerá de la manipulación de la agenda, como asimismo de las reglas de orden. El miembro del comité que pueda asegurar que su moción o reforma preferida sea votada justo antes de la clausura, a menudo gana el juego estratégico que siempre se plantea con las reglas de mayoría (es interesante, aun hoy en día, observar las reacciones de los miembros de un comité cuando un economista de decisiones públicas establece que el resultado de una deliberación bien puede depender de las reglas de votación adoptadas). La "paradoja de la votación" se convierte en uno de los ingredientes principales de cualquier discurso sobre decisiones públicas.

La "paradoja de la elección social (colectiva)" de Arrow

Sólo poco tiempo después de los primeros esfuerzos de Black, Kenneth Arrow (ganador del Premio Nobel en Economía) hizo frente a un problema algo distinto y más general, aunque llegó a la misma conclusión. Arrow trató de construir lo que algunos economistas llaman una "función de bienestar social" destinada a ser útil para guiar a la autoridad planificadora de una sociedad. Intentó hacerlo amalgamando la información sobre las distintas preferencias de los miembros individuales, y estaba dispuesto a suponer que las preferencias individuales exhiben las propiedades estándar requeridas en las personas que hacen elecciones ordina-

rias de mercado. Para su sorpresa, Arrow encontró que tal "función de bienestar social" no podía ser construida; el objetivo era una imposibilidad lógica, dada la satisfacción de ciertas condiciones laterales razonables. La paradoja de la votación pasó a ser la paradoja más seria y general de la elección colectiva o social.

Quizás es injusto para ambos, pero creo que Duncan Black habría sido más feliz si hubiera podido descubrir que las reglas de votación de mayoría producen resultados consistentes, y que Kenneth Arrow habría estado más contento si hubiese sido capaz de demostrar que podía construirse la función de bienestar social. Black estaba, y según mi conocimiento permanece, consagrado al gobierno por regla de mayoría; Arrow era, y según mi conocimiento sigue siendo, un defensor de la planificación social. Black comenzó inmediatamente a buscar el conjunto de condiciones que deben cumplir las preferencias para que la votación por mayoría se muestre consistente. Se le ocurrió la idea de "unimodalidad", que significa que si todas las preferencias individuales sobre las alternativas pueden ser ordenadas a lo largo de una sola dimensión, de forma tal que exista una sola moda para cada votante, existirá una sola moción o propuesta mayoritaria (o candidato). Esta alternativa será aquella que sea la más preferida por el votante medio, dentro del conjunto de propuestas disponible. En esta situación, la votación de mayoría produce un resultado definitivo, y satisface a los votantes que están en el medio más que a los votantes de alguno de los extremos. Por ejemplo, si quienes votan sobre presupuestos escolares pueden ser divididos, en general, en tres grupos de tamaño comparable —grandes gastadores, gastadores medios y poco gastadores—, los gastadores medios tendrán el control bajo la votación de mayoría ordinaria, siempre que los muy gastadores ni los poco gastadores consideren el gasto medio como la peor alternativa entre las tres. Los teóricos formales de la elección colectiva o social, horrorizados con el teorema de imposibilidad de Arrow, siguen tratando de examinar las restricciones sobre las preferencias individuales que se requerirían para generar ordenamientos sociales consistentes.

II. La Teoría de las Constituciones

En este punto de mi resumen debo introducir los orígenes de mi propio interés en decisiones públicas, y mi propia contribución, junto con aquellas de mi colega, Gordon Tullock. Tal como Duncan Black, llegué a las decisiones públicas por mi frustración intelectual con la teoría ortodoxa de finanzas públicas pre-Segun-

da Guerra Mundial, al menos tal como la aprendí en los trabajos en inglés de economistas tales como A. C. Pigou y Hugh Dalton en el Reino Unido, y Harold Groves y Henry Simón en EE.UU. Para mí no tenía sentido analizar los impuestos y los gastos públicos independientemente de algunas consideraciones del 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.*

En el camino a esta crítica básica de la ortodoxia, fui enormemente influenciado por Wicksell, por una parte, y por algunos de los teóricos italianos, por otra. Uno de mis primeros artículos publicados,¹ en 1949, básicamente fue una súplica por una metodología mejor. Mi reacción inicial al teorema de imposibilidad de Arrow no fue de asombro. Dado que los resultados políticos surgen de un proceso en el cual participan muchas personas y no de alguna misteriosa mente de grupo, ¿por qué habría alguien de esperar que las "funciones de bienestar social" fueran consistentes internamente? En realidad, como argumenté en mi trabajo de 1959 sobre Arrow,² me parecía que, si las preferencias individuales son tales como para generar un ciclo, entonces tal ciclo, o tal inconsistencia, será preferida a la consistencia, dado que esta última llevaría a la imposición de la voluntad de algunos miembros del grupo sobre los otros.

Decisiones públicas: enfoque positivo

La próxima etapa en mi secuencia lógica llegó cuando Gordon Tullock y yo empezamos a analizar cómo pueden operar realmente las reglas de mayoría —lo que Dennis Mueller ha llamado 'enfoque positivo de las decisiones públicas'. Tullock desarrolló su ahora clásico artículo de 1959 sobre la votación de mayoría y el intercambio mutuo de votos ("logrolling"), en el cual demostró que una secuencia de votaciones de mayoría sobre los proyectos de gasto financiados con la recaudación de impuestos generales podría sobreextender el presupuesto y podría, en realidad, hacer que todos estuvieran peor de lo que estarían sin acción

¹ Este artículo, junto con varios otros anteriores, incluyendo mi ensayo sobre los escritores italianos, está reimpresso en mi libro *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1960.

² Comprendido también en el libro citado *ibíd.*

colectiva.³ El ejemplo de Tullock era el gasto en muchos proyectos de caminos separados, todos los cuales son financiados con la recaudación de un impuesto general, pero la misma lógica puede extenderse a cualquier situación donde haya muchos electores que influyan independientemente sobre los patrones presupuestarios. Llegamos a la idea que el dominio ideológico aparente de la regla de mayoría debe ser examinado más detenidamente. Esto, a su vez, requiere que examinemos las alternativas a la regla de mayoría, y que empecemos a construir una "teoría económica de la constitución política", de lo cual nació *The Calculus of Consent* en 1962. Este libro ha logrado cierto grado de éxito, lo que ha sido una gran satisfacción para nosotros. Usamos los supuestos económicos comunes sobre el comportamiento maximizador de utilidad de los individuos, y tratamos de explicar por qué las reglas específicas para tomar decisiones deben emerger de un nivel de deliberación constitucional. Para desarrollar esta explicación, necesitamos algunos medios o recursos que nos permitirían pasar el propio interés individual a algo que podría tomar el lugar de "interés público". A menos que pudiéramos localizar tal recurso, nos habríamos quedado en los modelos políticos de suma cero, donde cualquier ganancia es compensada con pérdidas. Superamos este problema observando cómo se establecen las reglas para juegos comunes de salón *antes* que se conozca la repartición de las cartas. La incertidumbre sobre dónde estará nuestro interés en una secuencia de rondas de juego llevará a la persona racional, por su propio interés, a preferir reglas, o arreglos, o constituciones que parezcan "justas", no importando cuál será la posición que pueda ocupar finalmente. Usted conocerá, por supuesto, la afinidad entre este enfoque que usamos Tullock y yo en *The Calculus of Consent* y el desarrollo en términos mucho más generales por John Rawls en su tratado monumental, *A Theory of Justice* (1971). Rawls ha discutido su idea central de "justicia como imparcialidad" (justice as fairness) en varios artículos publicados en la década del 50; y mientras que nuestro enfoque surgió, creemos, en forma independiente a partir de nuestro intento inicial de buscar un criterio para reglas preferidas, no discutimos la fuente de las ideas. Realmente, las ideas básicas en la noción de "justicia como imparcialidad" pueden ser encontradas también en el trabajo de otros estudiosos anteriores a los primeros artículos de Rawls.

Nuestro libro fue una mezcla de análisis positivo de las reglas

³ Gordon Tullock, "Problems of Majority Voting" *Journal of Political Economy*, vol. 67, diciembre de 1959, págs. 571-79.

de decisión alternativas y una defensa normativa de ciertas instituciones políticas norteamericanas que deben sus orígenes a los Padres Fundadores, y a James Madison en particular. Consideramos que nuestro análisis "explicó" características de la herencia política norteamericana, lo que no parece capaz de hacer la ciencia política ortodoxa. Explícita y deliberadamente, defendimos los límites constitucionales sobre la votación mayoritaria. En un sentido algo más fundamental, defendimos la existencia de restricciones constitucionales *per se*; justificamos los límites al ejercicio de la democracia mayoritaria. En este aspecto, yo argumentaría que la historia política norteamericana ha sido "superior" a la británica, donde ni en teoría ni en la práctica se han impuesto restricciones al ejercicio de las mayorías parlamentarias o legislativas comparables a aquellas que existen en Norteamérica. Por ejemplo, sería difícil concebir en un ciclo norteamericano de nacionalización, desnacionalización y renacionalización de una industria básica, solamente por el cambio de la mayoría legislativa entre los partidos.

III. La Oferta de Bienes Públicos

Ahora quiero llevar algunas de las primeras contribuciones de decisiones públicas a una perspectiva metodológica. El trabajo primitivo de Black sobre los comités, la búsqueda de una función de bienestar social por parte de Arrow, nuestro propio trabajo sobre la teoría económica de las constituciones, la derivación de estos trabajos en aplicaciones tales como los modelos del votante medio, todos estos esfuerzos fueron lo que ahora podríamos llamar 'determinados por la demanda'. Con esto me refiero a que el foco de atención estaba en la forma por la cual las preferencias individuales podrían ser amalgamadas para generar resultados colectivos.

En estos trabajos casi no se prestaba atención al comportamiento maximizador de utilidad de aquellos que, se podría decir, actuaban en el lado de la *oferta* de bienes y servicios públicos demandados por los votantes contribuyentes. En los primeros modelos de decisiones públicas, que he discutido hasta aquí, no había teoría alguna de la oferta de bienes públicos.

Orígenes del análisis de la oferta de bienes públicos

Para descubrir los orígenes de los modelos de oferta, debemos volver a algunos de los estudiosos italianos, quienes desarro-

liaron, en forma bastante explícita, modelos de los trabajos del estado-como-monopolio, analizado como si estuviera separado y aparte de la ciudadanía, con sus propios intereses específicos. En esto, 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, todos los cuales merecen mención en cualquier nómina.

De estos escritores, e independientemente de ellos, podemos trazar el desarrollo de ideas rudimentarias a través de Joseph Schumpeter y de ahí a Anthony Downs, quien en su libro de 1957, *An Economic Theory of Democracy*, analizó los partidos políticos como análogos a firmas maximizadoras de beneficios. Los partidos, dijo Downs, se forman para maximizar votos, y trató de explicar aspectos de la realidad política observada en términos de sus modelos de maximización de votos. Quizás el teorema más importante que emerge aquí se refiere a la tendencia de los partidos para establecer sus posiciones cerca uno de los otros en una competencia de dos partidos, y cerca del centro del espectro ideológico o de los temas. William Riker (de la Universidad de Rochester), en un importante libro en 1952, desafió el supuesto de maximización de votos de Downs, y argumentó en forma convincente que los partidos buscan no la maximización de votos, sino sólo los votos suficientes para asegurar una coalición que gane con el mínimo.

El énfasis primario de Downs estaba en los partidos políticos, no en el comportamiento del político o del burócrata. Este vacío en los primeros análisis del lado de la oferta fue llenado por Gordon Tullock, quien, basándose en su propia experiencia en la burocracia del Departamento de Estado de los EE.UU., publicó su *The Politics of Bureaucracy* en 1965, si bien había escrito la mayor parte de este libro una década antes. Tullock puso en tela de juicio la ortodoxia dominante de la ciencia política moderna y de la administración pública, manifiesta en los trabajos de Max Weber y Woodrow Wilson, haciendo la simple pregunta: ¿Cuáles son las recompensas y castigos que enfrenta un burócrata que está en una jerarquía y qué tipo de comportamiento describiría sus esfuerzos para maximizar su propia utilidad? El análisis de la burocracia se puso rápidamente en su lugar una vez que se hizo esta pregunta. La mitología del burócrata sin rostro que sigue las órdenes superiores, ejecutando, pero no haciendo elecciones de política, y motivado tan sólo por fomentar el "interés público", no era capaz de sobrevivir al ataque de la lógica. Ya no se podía

concebir a los burócratas como "eunucos económicos". Pasaba a ser obligación de los analistas observar la estructura burocrática y el comportamiento individual dentro de aquella estructura. El trabajo de Tullock fue seguido por un segundo libro de Downs; había nacido la teoría moderna de la burocracia.

Derechos de propiedad y comportamiento burocrático

Al igual que la teoría de las constituciones tiene una afinidad con el trabajo de Rawls, la teoría de la burocracia tiene una afinidad con el trabajo de aquellos economistas que han sido llamados los "teóricos de los derechos de propiedad", tales como Armen Alchian, y Harold Demsetz, de la Universidad de California en Los Angeles, y Roland McKean, de Virginia, quienes comenzaron el análisis de la influencia de las estructuras de premios y castigos en el comportamiento individual, especialmente comparando entre instituciones con y sin fines de lucro. Para predecir el comportamiento, tanto en la burocracia gubernamental como en las instituciones organizadas privadamente sin fines de lucro, es necesario examinar cuidadosamente las restricciones y oportunidades que enfrenten los tomadores individuales de decisiones.

El próximo paso fue casi como programado. Una vez que empezamos a mirar la burocracia de este modo, podemos, desde luego, predecir que los burócratas individuales tratarán de expandir el tamaño de sus agencias, dado que, casi universalmente, en las sociedades modernas de occidente los salarios y beneficios adicionales del cargo están en relación directa al tamaño del presupuesto que se administra y controla. La fuerza motivadora estructural para la expansión, la dinámica de la moderna burocracia gubernamental, era evidente para todos aquellos que se preocuparon de pensar. Esta teoría del crecimiento burocrático fue normalizada por William Niskanen, quien desarrolló un modelo de departamentos y subdepartamentos maximizadores de presupuesto. En el caso límite, el modelo de Niskanen sugirió que las burocracias podrían tener éxito en expandir los presupuestos al doble del tamaño necesario para satisfacer las verdaderas demandas de los contribuyentes por bienes y servicios públicos. En este límite, los contribuyentes no terminarían en una situación mejor que aquella en que no existen bienes públicos; todos sus beneficios netos son "exprimidos" por los burócratas. La implicación es que todos y cada uno de los bienes o servicios públicos, ya sean servicios de salud, educación, transporte o defensa, tienden a ser

expandidos mucho más allá de cualquier nivel tolerable de eficiencia, definido por las demandas de la ciudadanía.

Junto a esta teoría de la burocracia, han existido esfuerzos para analizar el comportamiento de los políticos, los legisladores electos, que buscan oportunidades para percibir "ingreso político". También se han hecho intentos para integrar las teorías del lado de la demanda y del lado de la oferta en un análisis coherente (por Albert Bretón y Randall Bartlett).

IV. Búsqueda de Renta

Hasta aquí he discutido ampliamente lo que podríamos llamar las ideas establecidas en las decisiones públicas, a pesar que la fascinante investigación continúa en algunas áreas mencionadas. Pero permítanme ahora introducir brevemente un área de estudio, "búsqueda de renta", que está a punto de florecer. Usted puede, si prefiere, llamarla "búsqueda de beneficios", lo cual puede ser descriptivamente más acertado. Pero aquí se usa "búsqueda de renta" para distinguir esta actividad de la búsqueda de beneficios del tipo que comúnmente examinamos en nuestro estudio de los mercados.

Nuevamente, podemos mirar hacia Gordon Tullock para encontrar el trabajo original sobre búsqueda de renta, si bien él no usó originalmente ese mismo término y no apreció totalmente, creo, lo potencialmente prometedor de su artículo de 1967.⁴

El trabajo de Tullock ha sido seguido por artículos de Richard Posner, de la Escuela de Leyes de la Universidad de Chicago; Ann Krueger, de la Universidad de Minnesota, quien inventó el término, y otros, pero mi propia predicción es que la verdadera ráfaga de actividad de investigación sobre la búsqueda de renta ocurrirá sólo durante la década de 1980.

¿Qué es la "búsqueda de renta"?

La idea básica es muy simple y nuevamente representa la extensión de la teoría de precios estándar a la política. De la teoría de precios aprendimos que los beneficios tienden a igualarse por el flujo de inversiones entre los proyectos. La existencia o surgimiento de una oportunidad con altos beneficios diferenciales

⁴ "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, junio de 1967.

atraerá la inversión hasta que los retornos se igualen con los generalmente disponibles en la economía. ¿Qué debiéramos predecir, por tanto, cuando la política crea oportunidades de beneficios o rentas? La inversión será atraída hacia las alternativas que parezcan favorables y, si el "producto" no puede expandirse tal como en el ajuste estándar de mercado, debiéramos predecir que la inversión tomará forma de intentos para asegurarse el acceso a las rentas escasas. Cuando el estado licita una ocupación, cuando asigna cuotas de importación o exportación, cuando asigna un canal de televisión, cuando adopta un plan de uso de tierras, cuando emplea funcionarios a salarios mayores que los de mercado, podemos esperar que los recursos sean dilapidados en inversiones para asegurar los puestos favorecidos.

Las demandas por rentas monetarias son elásticas. El estado no puede fácilmente "regalar dinero", aun si deseara hacerlo. El análisis de búsqueda de renta puede aplicarse a muchas actividades del estado moderno, incluyendo la creación de transferencias monetarias a clases específicas de receptores. Si a madres con niños dependientes se les otorga pagos por ser madres, podemos predecir que pronto tendremos más de tales madres. Si a los desempleados se les ofrece pagos más altos, predecimos que el número de desempleados crecerá. O, si el acceso a la lista de clases receptoras es restringido arbitrariamente, predecimos que habrá inversión derrochada en la búsqueda de renta. Como la expansión del gobierno moderno ofrece más oportunidades para renta, debemos esperar que el comportamiento maximizador de utilidad de los individuos los llevará a gastar más y más recursos en tratar de asegurar para sí las "rentas" o "beneficios" prometidos por el gobierno.

V. Decisiones Públicas Empíricas

Eso en cuanto a un examen y narrativa del desarrollo de las ideas en la teoría de las decisiones públicas. Hasta ahora he dicho poco sobre la comprobación empírica de estas ideas o hipótesis. En la última década, estas pruebas han ocupado mucha de la atención de los economistas de decisiones públicas. Realmente, para el grupo de estudiosos con base en Chicago que hablan de la "teoría económica de la política", las ideas que he señalado significan poco o nada hasta que sean comprobadas; su punto de vista es que el trabajo empírico es el principio y el fin de la disciplina. Aquellos que pertenecemos a la tradición de Virginia somos más católicos en nuestra metodología; reconocemos las contribucio-

nes de los empiricistas mientras que atribuimos importancia a la búsqueda continua de nuevos conocimientos teóricos. Los empiricistas —dentro de los cuales puedo incluir a mis propios colegas Mark Crain y Bob Tollison, además del grupo de Chicago, principalmente George Stigler y Sam Peltzman— han tomado los postulados de maximización de utilidades y derivado implicaciones que son sometidas a comprobación.

El énfasis del grupo con base en Chicago ha estado en la regulación económica de industrias tales como transporte, comunicación y electricidad. ¿Cuál es el modelo económico para el comportamiento del regulador y, a través de esto, para las actividades de la agencia reguladora? ¿Qué muestran los antecedentes? Stigler sugirió que la evidencia corrobora la hipótesis de que se demanda regulación en interés de las industrias que son reguladas. Otros han contradicho a Stigler y han intentado comprobar la hipótesis diferente que dice que la regulación se lleva a cabo por el propio interés de la burocracia reguladora, el que puede o no coincidir con el interés de la industria regulada. Poco o nada del trabajo empírico sobre regulación sugiere que se corrobore la hipótesis, anterior a las decisiones públicas, sobre la regulación por el "interés público". En el largo plazo, esta investigación debe tener algún impacto en la disposición de la ciudadanía, y de los políticos, a someter cada vez una mayor parte de la economía a la regulación estatal aunque el final aún no está a la vista.

Crain y Tollison han observado cuidadosamente los registros de las asambleas legislativas en los estados norteamericanos. Usaron modelos simples de maximización de utilidades, con "argumentos" en las funciones de utilidad, que son medibles objetivamente, para explicar cosas tales como salarios relativos de los legisladores entre los distintos estados, categorías ocupacionales relativas de los legisladores, estructuras de los comités en las asambleas, y la variación en la duración de las sesiones legislativas. Descubrieron una fuerte evidencia empírica que apoya la hipótesis básica de que los políticos responden a incentivos económicos tal como el resto de nosotros.

Ciclos económicos políticos

Otra área de trabajo empírico que puede incluirse en el esquema de las decisiones públicas es aquella de los "ciclos económicos políticos", i.e. el pretendido intento de los políticos en el cargo de crear las condiciones económicas al momento justo como para promover sus propios planes electorales. Esta investigación

ha sido realizada por Bruno Frey. Los resultados parecen estar algo confusos, y no voy a intentar aquí dar un juicio sobre esta investigación.

VI. Implicaciones Normativas de las Decisiones Públicas

Como algunos de ustedes saben, mi propio interés nunca ha estado en la tradición empírica, definida estrechamente. Yo he estado más interesado en un distinto tipo de investigación que se desprende más o menos naturalmente de la integración de los análisis del lado de la demanda y del lado de la oferta de las instituciones gubernamentales que toman decisiones.

Desde el momento que son admitidas las inconsistencias lógicas en las reglas de votación, y que se toman en cuenta los costos de asegurar el acuerdo entre personas de grupos con distintas preferencias, la teoría de las reglas o de las constituciones emerge casi automáticamente en la agenda de investigación, tal como ya lo he notado. Pero mis propios esfuerzos han sido guiados para ir más allá del análisis del *The Calculus of Consent*. He tratado de moverme cautelosa, pero claramente, en la dirección del entendimiento y evaluación normativa, para ir más allá del análisis sobre el modo en que operan las reglas hasta llegar a una consideración sobre qué reglas operan *mejor*.

El fracaso constitucional: el estado del Leviatán

En los últimos cinco años, mi interés ha sido examinar las bases de las decisiones constitucionales, para efectuar cambios en la Carta Fundamental, en lo que he llamado la "revolución de la constitución". Mis esfuerzos han estado motivados por la observación de que la estructura constitucional norteamericana está confusa; las restricciones que "funcionaron" durante dos siglos parecen haber fallado. Los frenos a la expansión del gobierno parece que ya no existieran más. El estado de Leviatán es la realidad de nuestra época. Afirmo esto con certeza para EE.UU., dudo que muchos de ustedes no estarían de acuerdo en el caso del Reino Unido.

Mi libro, *The Limits of Liberty* (1975), estaba dedicado a hacer un diagnóstico de esta falla constitucional, un paso que considero será necesario antes que la reforma pueda ser emprendida. (En este contexto, encuentro que el libro de Nevil Johnson de 1977, *In Search of the Constitution* es análogo para el caso de Gran Bretaña). Mi investigación actual surge como una prolonga-

ción natural del diagnóstico. Un primer proyecto ha sido terminado. Con Richard Wagner como coautor, publicamos *Democracy in Déficit* a principios de 1977. El libro fue un intento de examinar las consecuencias políticas del señor Keynes, y el tema central fue en el sentido que un elemento importante de la constitución fiscal norteamericana, la regla de presupuesto equilibrado, ha sido destruido por la aceptación política del keynesianismo. Los economistas ignoraron ciegamente la asimetría en la aplicación de los preceptos de política keynesiana, asimetría que el teórico más elemental de decisiones públicas habría notado. Supusieron ingenuamente que los políticos crearían excedentes presupuestarios de tan -buena gana como crean los déficit. Se les olvidó la regla elemental de que los políticos gozan gastando y no les gusta cobrar impuestos.

En *Democracy in Déficit*, Wagner y yo explícitamente hicimos un llamado a la restauración del equilibrio presupuestario como una exigencia constitucional. Con Geoffrey Brennan, estoy comprometido ahora en un intento para diseñar una "constitución del impuesto". Estamos examinando modos y medios a través de los cuales la propensión de los gobiernos a apropiarse de la recaudación podría ser disciplinada mediante restricciones constitucionales impuestas sobre las bases imponibles y las tasas de impuesto.

¿Puede ser restringido el gobierno?

Estos esfuerzos, míos y de otros, sugieren que actuamos con la creencia de que los gobiernos pueden ser restringidos. Nos rehusamos a aceptar el escenario Hobbesiano en el cual no hay medios para reprimir las pasiones del soberano. La evidencia histórica de dos siglos en Norteamérica sugiere que los gobiernos pueden ser controlados por las constituciones.

En un sentido, todas las decisiones públicas o la teoría económica de la política puede ser resumida como del "descubrimiento" o "redescubrimiento" de que la gente debe ser tratada como maximizadores racionales de utilidad en *todas* sus capacidades de comportamiento. Esta idea central, en todas sus elaboraciones, no lleva a la conclusión de que toda acción colectiva, toda acción gubernamental, es necesariamente indeseable. Sino que lleva a la conclusión que dado que las personas tenderán a maximizar su propia utilidad, las instituciones deben ser diseñadas de manera que el comportamiento individual promueva los intereses del

grupo, pequeño o grande, local o nacional. El desafío que se nos plantea es el de construir, o reconstruir, un orden político que canalice el comportamiento egoísta de los participantes hacia el bien común de modo que se acerque lo más posible a lo que nos describió Adam Smith en relación al orden económico.

VII La Sabiduría de Siglos

He descrito la teoría económica de la política o de las decisiones públicas, como una subdisciplina relativamente joven que ha surgido para ocupar la atención de los estudiosos en las tres décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial. Si observamos solamente los desarrollos intelectuales del siglo veinte, las decisiones públicas constituyen campo "nuevo" y creo, han tenido un gran efecto sobre el modo en que las personas ven al gobierno y al proceso político. La filosofía del sector público de 1978 es muy diferente a la de 1948 ó 1958. Ahora hay mucho más escepticismo sobre la capacidad o la intención del gobierno para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo, en un sentido, las decisiones públicas —la teoría económica de la política— no es en absoluto nueva. Representa el redescubrimiento y elaboración de una parte de la sabiduría convencional de los siglos XVIII y XIX, y principalmente la sabiduría convencional que informó la economía política clásica. Adam Smith, David Hume y los Padres Fundadores norteamericanos habrían considerado tan elementales los principios centrales de las decisiones públicas, que escasamente les merecerían atención. Una desconfianza en los procesos gubernamentales, junto con la necesidad implícita de imponer restricciones severas al ejercicio de la autoridad gubernamental, fue parte y porción de la herencia filosófica que todos compartimos. Este conjunto de actitudes se extendió al menos hasta la mitad del siglo XIX, después del cual parecen haber sido interrumpidas al menos por unos cien años. Quizás están en el camino de retorno.

En el desenlace, difícilmente puedo hacer algo mejor que introducir una cita del libro de J. S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861):

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

instituciones libres nos deben amparar: esa es su utilidad especial".⁵

¿Cuánto hemos olvidado? ¿Puede el hombre moderno recuperar la sabiduría de siglos? No desesperemos. Ya se ha hecho un comienzo.

⁵J. S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861), en *Essays on Politics and Society* de J. S. Mill, vol. II, University of Toronto Press, Toronto 1977, pág. 505.