

James M. Buchanan y el Análisis Económico de la Política

Antes de las dos Guerras Mundiales, la participación del Estado sobre la economía era mínima. En la segunda mitad del siglo XX alcanzó niveles elevados. En este contexto, James M. Buchanan se preocupó esencialmente por entender las razones de este crecimiento y más precisamente por comprender “cómo funciona la política en la práctica”.

Nacido en los Estados Unidos el 3 de octubre de 1919, James McGill Buchanan estudió en la Universidad de Tennessee y se doctoró, en 1948, en la Universidad de Chicago. Luego, emprendió una carrera académica en la George Mason University y fue una figura central de la Escuela de Economía Política de Virginia.

Si bien realizó numerosos aportes a la ciencia económica, sus contribuciones quedarán marcadas en la historia del pensamiento económico y político por sus estudios sobre el “funcionamiento real de los procesos políticos”, caracterizado por la aplicación de las herramientas del análisis económico a la política.

Las inquietudes acerca de este campo de investigación surgieron en relación con el notable incremento de la intervención del Estado en la economía tras la

Segunda Guerra Mundial y la incapacidad de los economistas para comprender este fenómeno.¹

Hubo, desde luego, precursores de estos estudios, como Maquiavelo o Hobbes, y en particular el científico político estadounidense Arthur Bentley, pero todos ellos fueron la excepción. Buchanan destaca que “los economistas no estaban dedicando mucha atención a cómo funcionaba el gobierno porque estaban preocupados por cómo funcionan los mercados y cómo las personas se comportaban en relaciones de mercado” (Buchanan, 2001).

Frank Knight fue un maestro muy influyente, pero Buchanan mismo advierte que el trabajo de Knut Wicksell titulado *A New Principle of Just Taxation* ejerció un tremendo impacto en su carrera:

Wicksell decía a los economistas: dejen de actuar como si estuviesen aconsejando a un déspota benévolo. No los van a escuchar de todos modos, así que deténganse; desperdician su tiempo y gastan sus fuerzas. Y dijo: si quieren mejorar los resultados políticos, entonces tienen que cambiar las reglas. Nunca van a lograr que los políticos hagan otra cosa que representar los intereses de los votantes a quienes representan. Así que si tienen una cámara legislativa, deberán esperar que el congreso genere resultados que gozarán del apoyo de la mayoría de los grupos re-

Adrián O. Ravier, miembro del departamento de investigaciones de la Fundación Friedrich A. von Hayek (Buenos Aires), es Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid.

¹Véase Tullock (1997).

presentados por esta legislatura. Puede o no surgir un resultado eficiente de esto, pueden o no surgir buenos proyectos que valgan su costo. ¿Cómo cambiar esto? Cambiando las reglas, avanzando de la regla de la mayoría hacia la regla de unanimidad, hacia un consenso (Buchanan, 2001).

También destaca Buchanan una gran influencia en la forma de encarar estos temas en su paso por Italia, donde estudió a los clásicos de la llamada *scienza della finanza*, investigación que desarrolló gracias a una beca Fulbright.

Por último, Buchanan manifiesta afinidad con los economistas de la Escuela Austríaca, y en particular con Ludwig von Mises y Friedrich A. von Hayek, pero dice no haber sido directamente influenciado por Mises, porque llegó a él demasiado tarde. “Cuando era un estudiante de grado nadie nunca mencionó a Mises”. La deuda intelectual con Hayek sí fue importante, ya que *Camino de Servidumbre* acababa de ser publicado.

En un artículo titulado *La perspectiva de la elección pública*, definió al *Public Choice* como aquella “perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas”.

Pero no se refiere Buchanan a las tradicionales herramientas económicas del paradigma de la maximización. Siguiendo a los citados Mises y Hayek, Buchanan prefiere hablar de “cataláctica”. Prefiere “definir nuestra disciplina, nuestra ciencia, en términos del límite de la escasez; a que cambiemos la misma definición, incluso el propio nombre de nuestra ciencia; a dejar de preocuparnos tanto acerca de la asignación de recursos y de la eficiencia, a concentrarnos en los orí-

genes, las propiedades y las instituciones del intercambio, consideradas en términos amplios. La propensión que sentía Adam Smith hacia el trueque y el intercambio de una cosa por otra, se convierte en el punto de partida adecuado para nuestra investigación y nuestras pesquisas. La manera de aproximarse a la economía que he preconizado y sigo preconizando era llamada por algunos de sus proponentes decimonónicos ‘cataláctica’, la ciencia de los intercambios. Más recientemente, el profesor Hayek ha sugerido el término ‘catalaxis’, el cual, según él, se aproxima más a los orígenes griegos de la palabra. Esta manera de ver la economía, como tema de investigación, llama nuestra atención directamente sobre el proceso de intercambio, comercio o acuerdo contractual. Asimismo, introduce necesariamente en los inicios de la discusión el principio de un orden o coordinación espontánea, que es, como he sugerido a menudo, quizá el único principio real de la teoría económica como tal” (Buchanan, 1986).

No sorprende entonces que Buchanan, siguiendo la tradición de los economistas de la Escuela Austríaca, afirme que “el modelo de las ciencias duras no es apropiado para la economía”, y que sostenga que la profesión ha atraído estudiantes que no sienten pasión por los problemas económicos, sino por la formalización matemática y la econometría.²

Recuerda que su generación de economistas sentía “pasión por salvar el

²Buchanan no se considera a sí mismo un pensador neoclásico. Manifiesta que la Nueva Economía Institucional, el creciente interés por el *Law and Economics*, la ya madura teoría de la elección pública, e incluso el *revival* de la Escuela Austríaca, son todas áreas complementarias y que pueden considerarse un ataque a las convenciones ortodoxas.

mundo”. Eran todos socialistas, aunque luego muchos, como él mismo, se sintieron atraídos por la economía de mercado y la libertad individual.

Volviendo a sus contribuciones, Buchanan definió a su programa de investigación, sobre el que trabajó durante más de medio siglo, como la “política sin romance”. Quitándonos las “gafas rosadas”—según sus propias palabras—con las que percibimos a la política, podremos verla como lo que realmente es (Buchanan, 1984 [1979]).

Así, ¿cuál es el terreno de juego de la política? ¿Cómo se comportan los políticos y los votantes? Guiado por su individualismo metodológico, Buchanan entiende que, en última instancia, los que toman las decisiones de gobierno son los individuos. El “homo politicus” es “homo economicus” y, al igual que un empresario, el hacedor de políticas públicas actúa fundamentalmente guiado por su propio interés.

De esta forma, Buchanan pone en cuestión uno de los conceptos elementales de la democracia representativa: la delegación de los asuntos de los ciudadanos en manos de políticos profesionales. Precisamente, esta delegación hace que las pensiones, la educación, la salud, las relaciones laborales y también el medio ambiente queden a merced de decisiones burocráticas en manos de políticos que no necesariamente se guían por el “bien común”.

Pero, ¿cuál es la alternativa a este paradigma? Buchanan, siguiendo a Wicksell, propone un cambio de reglas. Imaginemos que se presenta un proyecto público ¿Cómo estar seguros que amerita el gasto? Buchanan afirma que “el costo lo amerita si los que se benefician pagan lo

suficiente para cubrir los costos del proyecto. Así que debe haber algún tipo de arreglo o esquema tributario por medio del cual uno puede lograr un acuerdo general unánime. Se puede utilizar la regla de la unanimidad como una medida contra la cual se calcula el nivel de eficiencia en el sector público” (Buchanan, 2001).

La regla de la unanimidad se presenta como la contrapartida “política” del óptimo de Pareto. Alcanza el óptimo porque implica la adhesión voluntaria a un determinado orden social por parte de “todos” los participantes, o en términos económicos, elimina la posibilidad de externalidades negativas como resultado de decisiones colectivas. Claro que, al mismo tiempo, la unanimidad en la toma de decisiones colectivas eleva considerablemente el costo esperado en la toma de decisiones. Teniendo en cuenta estos costos, que pueden llegar en muchos casos a impedir la toma de decisiones, Buchanan y Tullock sostienen que el individuo enfrentado a una elección constitucional podría decidir voluntariamente aceptar alguna regla menos rigurosa para la decisión de cuestiones de menor importancia. Por esa razón, cuestiones tales como el respeto a la vida, la propiedad y otros derechos individuales requerían del consenso unánime, mientras que otro tipo de decisiones menores podrían ser tomadas con grados de consenso menores, y por ende, con costos decisorios también menores.

Este principio llevó a Buchanan a trabajar en lo que hoy se conoce como Economía Constitucional: “Mientras se tenga una constitución con la cual las personas están en consenso básico, se puede procurar ciertos resultados en términos de las reglas operativas que la constitución permite desarrollar. Desplazamos la nor-

ma wickseliana [de la unanimidad] hacia el nivel constitucional y argumentamos que, de hecho, es más probable alcanzar un acuerdo a ese nivel por la sencilla razón de que las personas no conocen el impacto que una regla particular tendrá sobre su interés personal identificable. Es más probable alcanzar un consenso entre más elevada sea la regla.”

La pregunta que surge entonces es: ¿A qué nivel corresponde una decisión acerca del grado de la gobernabilidad de la organización social? Para algunos, sobre todo economistas utilitaristas, se requiere una aproximación caso a caso y un cuidadoso análisis empírico para medir los pros y contras de la centralización y la descentralización, pese a que admiten que la heterogeneidad de las preferencias e intereses individuales lleva a que las distintas alternativas favorezcan o dañen determinados intereses, con lo cual resulta difícil alcanzar conclusiones sin el apoyo de juicios de valor. Esto es así porque sus modelos llevan implícito un modelo político basado en un déspota benevolente y eficaz que persigue (y alcanza) el bien común. Esto se articula principalmente en la denominada “función de bienestar social”, el “bien común” que el déspota ilustrado habrá de perseguir. Otras escuelas económicas, particularmente la de la Escuela Austríaca o el *Public Choice*, abandonan—como dijimos—esa presunción de benevolencia reemplazándola con la indiferencia (o incluso con la malevolencia).³

Siguiendo con la aplicación de las herramientas del análisis económico a la política, Buchanan, tal como lo hiciera Tiebout (1956) originalmente, también asimiló el consumidor al votante quien, de la misma forma en que elige en el

mercado lo que considera los mejores bienes y servicios, según sus necesidades, elige también la comunidad “que mejor satisface sus preferencias por bienes públicos”.

Buchanan explica que en el proceso de competencia entre los gobiernos locales, la posibilidad que presenta la opción de “salida” limitaría las posibilidades de los gobiernos locales de explotar a sus ciudadanos y empresas. Y destaca que no resultaría necesario que esa opción sea ejercida por una gran parte de la población sino que los efectos se sentirían igual con una proporción relativamente pequeña de los mismos. Aún los ciudadanos y empresas que nunca considerarían trasladarse serían protegidos por la reconocida existencia de aquellos que marginalmente están dispuestos a hacerlo. En este sentido, el federalismo y la descentralización servirían para limitar las posibilidades de abuso tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, del primero porque los recursos se encuentran repartidos entre distintos niveles de gobierno, de los segundos porque existe la posibilidad de movilizarse.⁴

En el campo monetario, Buchanan cree que la expansión de la oferta monetaria no es un medio adecuado para reducir el déficit público. “Uno puede siempre eliminar el déficit imprimiendo suficiente dinero, pero esto es perverso”. Manifestó que el sistema de patrón oro, si pudiera ser factible, sería lo mejor, e incluso propuso una constitución monetaria.⁵

Galardonado con el Nobel de Economía de 1986 por sus trabajos en el área

³Véase Krause, Zanotti y Ravier (2007).

⁴Véase Tucker (1987).

⁵Véase Brennan y Buchanan (1997 [1987]) y Buchanan (1995/1996).

de *Public Choice* (elección pública), Buchanan publicó unos 300 artículos y 23 libros donde trató asuntos de finanzas públicas, tópicos monetarios y de política económica.

Entre sus libros, el más influyente ha sido *The Calculus of Consent*, que escribió junto a Gordon Tullock (Buchanan y Tullock, 1980 [1962]), donde los autores presentan un análisis económico de las estructuras constitucionales, la mirada de un economista sobre los fenómenos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Brennan, Geoffrey, y James M. Buchanan. 1997 [1987]. *El poder fiscal*, Ediciones Folio, Barcelona.
- Buchanan, James M. 1984 [1979]. “Política sin romanticismos: Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicancias normativas”, en Buchanan y otros, *El análisis económico de lo político*. Madrid: I.E.E.
- . 1986. “The Public Choice Perspective”, en *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980's*. New York: New York University Press.
- . 1995/1996. “Federalism and Individual Sovereignty”, *Cato Journal*, 15 (Fall/Winter): 259-68.
- . 2001. *Mi Peregrinaje Intelectual*. Conferencia dictada en la Universidad Francisco Marroquín (19 de enero de 2001).
- Buchanan, James M., y Gordon Tullock. 1980 [1962]. *El cálculo del consenso*. Madrid: Espasa Calpe.
- Krause, Martín, Gabriel Zanotti y Adrián Ravier. 2007. *Elementos de Economía Política*. Buenos Aires: Editorial La Ley..
- Tiebout, Charles M. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64 (Oct): 416-24.
- Tucker, Jeffrey. 1987. An Interview with Laureate James Buchanan”, *Austrian Economics Newsletter*, 9 (Fall) (mises.org/journals/aen/aen9_1_1.asp).
- Tullock, Gordon. 1997. “El desarrollo del gobierno”, *Libertas*, No. 27 (Octubre): 19-40.