

James M. Buchanan y la Escuela de la Opción Pública

Carroll Ríos de Rodríguez es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Económico-Sociales, directora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Francisco Marroquín, y directora del Centro de Opción Pública, con sede en dicha universidad.

¿Quién es James Buchanan?

El nombre de James Buchanan nos suena muy familiar porque así se llama un whisky escocés de calidad, y porque así se llamó un presidente de Estados Unidos. Pero aquí nos referimos a James McGill Buchanan, quien en 1986 recibió el Premio en Memoria de Alfredo Nobel en Economía de la Academia Real de las Ciencias de Suecia. La Academia especificó en un boletín de prensa que Buchanan había sido honrado con este premio porque elaboró una síntesis de las teorías de la toma de decisiones políticas y económicas (Public Choice) y "por su desarrollo de las bases contractuales y constitucionales para la teoría de las decisiones económicas y políticas."

¿Cómo fue que Buchanan llegó a construir, junto con colaboradores como Gordon Tullock, una subdisciplina económica que incursiona en el terreno político? ¿Por qué razón algunos académicos innovan y otros no?

Nadie hubiera podido predecir que este señor, nacido en 1919 en Murfreesboro, Tennessee, sería famoso algún día. Obtuvo su licenciatura de la Universidad Estatal Media de Tennessee y luego una Maestría en la Universidad de Tennessee.

De su estado natal emigró a la Universidad de Chicago en 1941. El Departamento de Economía de la Universidad de Chicago ya era famoso para ese entonces. Desde su nombramiento como catedrático en 1928, Frank Knight había dado prestigio a dicha institución con sus contribuciones a la metodología y la ética de la economía, así como por su definición e interpretación del *costo social*. Sin embargo, no fue sino hasta que llegara Milton Friedman en 1948, justo el año en que Buchanan se graduó, que surgió lo que hoy día se conoce como *la Escuela de Chicago*, o el monetarismo, el cual rindió frutos incluso en América Latina, con el trabajo de los llamados *Chicago Boys* en Chile.

Buchanan se graduó hasta en 1948 porque sus estudios doctorales fueron interrumpidos por la II Guerra Mundial, la cual lo marcó significativamente. Estuvo en las fuerzas armadas de 1941 a 1946; recibió la Medalla de la Estrella de Bronce por su servicio. Buchanan reflexionó sobre el impacto de las guerras en las economías, y apreció cómo el gobierno asumía cada vez más atribuciones. La militarización de la sociedad en época de guerra implicó una mayor participación del gobierno en la economía, siguiendo con una tendencia que había adquirido aceptación desde que Lord Keynes había propuesto seguir una política inflacionaria y manejar la economía para sacar a Inglaterra de la Gran Depresión de los años treinta. Debido al keynesianismo y a la guerra mundial, en los años cincuenta la planificación estatal y la

creación de un Estado Benefactor o de Bienestar (*Welfare State*) era algo casi universalmente aceptado.

Adicionalmente, había calado la propuesta de Paul Samuelson de que el mercado tendía a fracasar en la provisión de ciertos bienes y servicios que eran de beneficio para los miembros de la sociedad, tales como caminos, educación, salud, parques deportivos, ayuda a los desempleados, protección a los ancianos y más. El ejemplo clásico de Samuelson de semejante bien público fue el faro, hasta que años después Ronald Coase demostró lo contrario con una investigación histórica sobre faros privados en siglos pasados. Ante el fracaso del mercado, se proponía una intervención gubernamental para remediar el problema, sin jamás cuestionar la capacidad del gobierno para suplir la supuesta deficiencia del mercado.

Por otro lado, la ciencia política había adoptado como dogma una visión romántica del funcionario público, que Buchanan ha tildado como la visión del "déspota benévolo". Se pensaba que los políticos eran distintos al resto de las personas por cuanto, al asumir un cargo público, se preocuparían exclusivamente por servir al bien común. Se pensaba también que de alguna forma el gobierno tenía un acceso inusual a la información necesaria para tomar decisiones acertadas en cada momento, y una capacidad ilimitada para lograr todos sus proyectos. Es decir, en ningún momento se pensaba que el gobierno pudiese fracasar. Incluso se intentó diseñar una "función de bienestar social", una fórmula matemática que ayudaría a los planificadores estatales a cumplir con sus objetivos redistributivos.

Estas ideas le chocaban a Buchanan. Él se había especializado en el campo de las finanzas públicas. Estaba inconforme con la metodología y los estudios de los autores de habla inglesa que dominaban esta línea de investigación en ese entonces. Se preguntaba: ¿Cómo es posible que se enfoquen tanto en los impuestos y en el gasto público sin tener algún tipo de teoría sobre cómo los políticos toman las decisiones respecto a las tasas impositivas y el erario público? En este sentido fue influido por el sueco Knut Wicksell, quien ya en el siglo XIX había advertido que las decisiones de finanzas públicas las tomaban políticos con intereses propios.

Buchanan admite que su trayectoria intelectual sufrió un viraje fuerte a raíz de su viaje como académico investigador a Italia, con una beca Fulbright, de 1955 a 1956. Allí conoció el trabajo de economistas como Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Antonio De Viti De Marco, Amilcare Puviani y Mauro Fasiani. Los académicos italianos no eran tan ilusos sobre el buen funcionamiento del gobierno. No creían ciegamente en que éste pudiera proveer los bienes y servicios que se propusiera en forma eficiente, ni tampoco hablaban de impuestos y gasto público sin proponer algunas ideas sobre cómo toman sus decisiones los gobernantes.

Estas fueron las semillas que desviaron a Buchanan de su interés inicial en las finanzas públicas y produjeron lo que posteriormente se llamó *Public Choice*, o la teoría económica de la política.

Antes de partir a Italia, Buchanan había escogido la docencia como profesión, primero en Tennessee y posteriormente como decano de la Facultad de Economía de la

Universidad Estatal de Florida en Tallahassee. Al retornar, inició labores en la Universidad de Virginia, donde estuvo hasta 1969. A la Escuela de Opción Pública se le ha apodado la escuela de Virginia porque fue durante su tiempo allí que Buchanan colaboró con Gordon Tullock en su libro más famoso, *El cálculo del consenso*, publicado en 1962. Este libro recoge muchas de las inquietudes metodológicas y teóricas que había estado meditando Buchanan. Es un diagnóstico de cómo funciona realmente la política, particularmente en lo que respecta a las reglas que se utilizan en una democracia para tomar decisiones colectivas, entre ellas la regla de la mayoría simple.

Buchanan ya nunca más abandonó el estado de Virginia. De la Universidad de Virginia, Buchanan pasó a la Universidad Politécnica, donde encabezó un centro de estudios de Opción Pública, y en 1983 se estableció en la Universidad de George Mason, en Fairfax, donde continuó laborando hasta su retiro parcial hace un año, y donde se fundó un Centro de Economía Política que lleva su nombre.

El James Buchanan Center for Political Economy en la Universidad de George Mason se ha convertido en una verdadera meca para los más entusiastas académicos de la Opción Pública, ya que muchos peregrinan anualmente a este sitio. Además, han surgido dos sociedades de Opción Pública, una en América y otra en Europa.

Quizás las dos obras más conocidas de Buchanan, posteriores a *El cálculo del consenso*, son: *Los límites de la libertad: entre la anarquía y el Leviatán*, publicada en 1975, y *La razón de las normas: Economía política constitucional*, en colaboración con Geoffrey Brennan, publicada en 1985. Ambas han sido traducidas al español. Ambas son distintas en su naturaleza al libro con Tullock, porque ya no se centran en hacer un diagnóstico positivo, sino abordan cuestiones de índole normativa, es decir, proponen cómo deben ordenarse los asuntos políticos a fin de garantizar mejores resultados sociales. Buchanan se describe a sí mismo como un "constitucionalista contractualista", por cuanto considera que la constitución, la cual surge de un contrato social metafórico, es un mecanismo necesario en nuestras sociedades para restringir las acciones de los políticos. El autor lamenta que, en las sociedades occidentales modernas, el respeto a la constitución se ha erosionado. Los gobiernos han crecido desmedidamente y han usurpado algunas funciones que no les eran propias y que no les son constitucionalmente legítimas. Incluso, al final de *La razón de las normas*, él y Brennan proponen llevar a cabo una revolución constitucional pacífica para revertir esta tendencia en Estados Unidos.

¿Qué es la Opción Pública?

Public Choice ha sido traducido al español como Opción Pública, Elección Pública, Escogencia Pública, el estudio económico de la política, o la toma de decisiones políticas. La verdad es que el término en inglés es casi tan controversial como su traducción al español. Lo que se quiere encapsular en estas dos palabras es que los teóricos en esta escuela se enfocan en cómo los distintos actores políticos toman decisiones.

La Escuela de Opción Pública utiliza las herramientas de la ciencia económica para interpretar lo que ocurre en el terreno político. En lugar de sugerir lo que debería ser, este enfoque hace un diagnóstico desapasionado con base en una cuidadosa observación de las acciones de los distintos actores políticos en un contexto democrático y participativo. En el mundo occidental, todos participamos en el mercado como consumidores o vendedores, pero también lo hacemos en la política como votantes, burócratas o políticos. Al actuar en este campo, las personas tomamos decisiones respecto a quiénes serán nuestros gobernantes y cuántos y cuáles bienes y servicios proveerá el gobierno. Determinamos la utilización de recursos escasos. En palabras del Dr. James Buchanan, la Opción Pública es el estudio del fracaso del gobierno en alcanzar el hipotético ideal de la eficiencia económica.

Esta línea investigativa había sido descuidada por la ciencia económica y la ciencia política. La ciencia política contemporánea favorece el análisis de diversas teorías del poder, la nación, el Estado, e incluso el sistema internacional anárquico, ignorando al actor político en lo individual. Por el otro lado, los economistas se han limitado a estudiar el funcionamiento del mercado y, cuando mucho, los efectos de algunas regulaciones sobre el mismo.

La Escuela de Opción Pública revolucionó a ambas ciencias. Las reunificó, ya que pese a estar divorciadas por largas décadas, habían nacido juntas bajo el nombre de Economía Política con los escritos de Adam Smith, David Hume, Thomas Hobbes y sus contemporáneos.

Algunos discernimientos clave de la Opción Pública

A continuación, listamos algunas de las ideas centrales que han aportado James Buchanan y sus colegas a la ciencia económica y política.

1. Los políticos, los burócratas y los votantes son personas de carne y hueso, con intereses propios. Por altruistas y bien intencionados que sean, no se les puede caricaturizar como déspotas benévolos y omniscientes.
2. No se puede hablar de una "voluntad general" ni de un "bien común" con realismo--estas son abstracciones o hipóstasis--salvo que se defina escuetamente como un estimado de la suma de las preferencias individuales de los miembros de la sociedad. Los políticos no tienen acceso a una verdad objetiva sobre lo que todos queremos o lo que a todos beneficia.
3. Todos los actores políticos responden a incentivos: toman decisiones dentro de un contexto, o unas reglas del juego, que afectan su escogencia.
4. Las instituciones políticas son reglas del juego. La elección por mayoría simple o por consenso, las normas constitucionales y otras similares son como máquinas o herramientas que sirven para procesar las divergentes preferencias individuales.

5. El mercado político procesa las distintas preferencias individuales, pero, a diferencia del mercado económico, genera un sólo resultado colectivo que será compartido por todos.

6. Al igual que las decisiones económicas, las decisiones políticas asignan recursos escasos a diversos usos.

7. Las reglas del juego en la política no necesariamente rinden resultados eficientes o socialmente óptimos. Con frecuencia, el gobierno fracasa en alcanzar el nivel hipotético de eficiencia que se trazan los economistas.

8. Aceptamos someternos a ciertas reglas sociales, sin saber cuál será su efecto concreto sobre nuestras vidas, porque ellas nos permiten predecir las acciones de los demás y planificar las propias. Estas reglas sociales son como las reglas de los juegos de mesa: se fijan antes de jugar, sin saber qué cartas nos tocarán, y a todos parecen "justas".

9. No todas las decisiones colectivas se pueden someter a la regla de mayoría. Las mayorías se equivocan e imponen costos a las minorías. Debe haber límites al ejercicio de la democracia mayoritaria.

10. No todas las reglas tienen igual categoría. Algunas reglas son de índole constitucional: son las meta-reglas que dictan los límites dentro de los cuales se pueden elaborar otras reglas más específicas.

11. Las decisiones de tipo constitucional nos afectan profundamente porque describen nuestros derechos a la vida, la libertad y la propiedad. Preferimos ser partícipes de reglas constitucionales que enmarcarán todas nuestras acciones personales.

12. Algunas reglas específicas favorecen a un grupo social en particular. Los beneficiarios tenderán a gastar recursos para capturar la renta derivada de las mismas y para asegurar su beneficio a través del tiempo. Promoverán la aprobación de estas leyes y provocarán una inversión de resistencia por los grupos que se verán afectados. La inversión de recursos en estas actividades suele ser antieconómica.

Estas no son todas las ideas importantes desarrolladas por la Escuela de la Opción Pública. Además, hoy día es posible hablar de distintas tendencias dentro de la misma escuela. Existen quienes se dedican a comprobar las teorías empíricamente, otros hacen estudios matemáticos, y otros continúan la labor teórica que más le gusta a James Buchanan. Algunos prefieren describir la realidad científicamente, y otros aportar criterios de cómo *debe* organizarse la administración pública. Es estimulante el dinamismo con el que los teóricos de la Opción Pública continúan expandiendo los linderos de su subdisciplina. Esta sigue siendo una "nueva frontera" para académicos deseosos de hacer aportes valiosos y originales a las ciencias sociales.

Es innegable que los aportes de estos académicos son relevantes para todos los países con sistemas democráticos y participativos, incluyendo los países de América Latina. Tras los cincuenta años de investigación invertidos en esta subdisciplina, ésta

deberá seguir cobrando fama y prestigio más allá del primer mundo. Se podría aducir que los discernimientos de la Opción Pública son aún más relevantes en países en vías de desarrollo que en los países desarrollados, porque en los primeros una gran parte de la población es pobre y no se puede dar el lujo de despilfarrar los recursos económicos escasos en fracasos gubernamentales diversos. Nuestra sociedad hará bien en acatar las lecciones y advertencias de la Escuela de la Opción Pública.