

## Por qué se ha ido perdiendo control sobre los gobiernos

*James M. Buchanan, uno de los economistas que mayor influencia ha ejercido durante los últimos años en la teoría de formulación de política pública en Estados Unidos, fue galardonado en octubre con el Premio Nobel de Economía. En el artículo que publicamos a continuación, Buchanan explica cómo la democracia representativa y la burocracia gubernamental han distorsionado la política económica, creando, de paso, una crisis constitucional en las democracias industrializadas. Si bien el ensayo data de 1979, sus lineamientos son de la mayor actualidad. Más aún, en los años transcurridos desde entonces, las teorías del Nobel norteamericano se han ido afianzando cada vez más en los círculos de toma de decisiones, no solo en Estados Unidos sino en diversos otros países.*

IV TRIMESTRE 1986

AL PASAR DE LA DEMOCRACIA DIRECTA de asamblea a la democracia representativa, debemos contemplar la posible divergencia entre los intereses del representante o del agente elegido o designado para actuar en nombre del grupo, y los intereses de los miembros del grupo como tales.

Es en este punto en donde la competencia electoral, como institución, desempeña un papel que guarda algunas similitudes con el rol asumido por la competencia de mercado en la economía. Las personas o los partidos que pretenden representar los intereses de los votantes compiten por la aprobación o el favor de manera semejante a los vendedores de productos en mercados de competencia imperfecta, quienes compiten por servicios y bienes privados. Pero la política difiere categóricamente de los mercados en que, en la competencia política, existen series mutuamente excluyentes de ganadores y perdedores. Solo un candidato o un partido ganan; todos los demás pierden. Solo un partido es el partido de gobierno. El sentimiento de desilusión que experimenta un votante cuando su candidato o su partido pierden, no se da de forma semejante en el mercado de intercambio.

En el mejor de los casos, la competencia electoral impone a quienes obtuvieron el triunfo límites al ejercicio del poder discrecional. Las perspectivas re-electorales tienden a mantener los intereses personales de los políticos a distancia razonable de los del votante medio, pero no hay nada que canalice los resultados hacia las necesidades de los demás grupos de votantes.

Aun si ignoramos las posibles divergencias entre los intereses de los representantes legislativos, seguimos sin un modelo efectivo de gobierno porque no hemos tenido en cuenta el comportamiento de aquellas personas que realmente *suministran* los bienes y servicios provistos a través de los auspicios gubernamentales. Los votantes eligen a los miembros de las legislaturas o parlamentos. Los miembros de las legislaturas, a través de coaliciones o de los partidos, eligen entre varias alternativas u opciones de políticas a seguir. Pero la implementación de las políticas, el proceso real de gobierno, queda en manos de personas que ocupan cargos en la burocracia. ¿Cómo se comportan estas personas? ¿Cómo se reconcilian los conflictos entre sus intereses personales y aquellos de los votantes?

Algunos adelantos recientes en la teoría de elección de política pública han puesto de manifiesto los límites del control legislativo sobre los poderes discrecionales de la burocracia. El gobierno moderno es complejo y multifacético, tanto que a las legislaturas les resultaría imposible tomar más de una pequeña fracción de las decisiones genuinas sobre políticas. A los burócratas hay que otorgarles poder discrecional sobre amplios sectores de decisión. Más aún, la burocracia puede manipular la agenda de acción legislativa con el fin de asegurar resultados que favorezcan sus propios intereses. La burocracia puede contraponer unos a otros los intereses de los electores, asegurando que los presupuestos aumenten muy por encima de los límites verosímiles de eficiencia.

Cada vez más, los teóricos de las opciones en política pública han comenzado a modelar a los gobiernos en términos de monopolio en lugar de competencia. A los gobiernos se les mira como a explotadores de los ciudadanos, en lugar de considerarlos medios a través de los cuales estos últimos

se aseguran bienes y servicios que pueden suministrarse mejor de manera conjunta o colectiva. Tanto el análisis moderno como el registro empírico sugieren que, ciertamente, se ha ido perdiendo el control sobre los gobiernos.

Los múltiples avances en la teoría de elección de política pública han contribuido a modificar la forma en que el hombre moderno considera al gobierno y al proceso político. El romance se acabó, y posiblemente nunca resucitará. El paraíso socialista se perdió. Los políticos y los burócratas son vistos como personas corrientes y "la política" se tiene como una serie de arreglos, un juego si se quiere, en donde muchos jugadores con objetivos dispares interactúan para generar unos resultados que pueden no ser internamente consistentes o eficientes.

Anteriormente señalé que la falacia del pensamiento político de los siglos XIX y XX yacía en una fe implícita en que las solas restricciones electorales bastarían para contener el Leviatán subyacente en los gobiernos. La experiencia de las naciones occidentales a partir de la Segunda Guerra Mundial ha puesto en evidencia dicha falacia. Y ahora estamos buscando imponer nuevamente límites constitucionales al gobierno, adicionales a aquellos impuestos mediante restricciones electorales democráticas. Por lo menos es lo que estamos procurando hacer en Estados Unidos. Fuera de algunos esfuerzos mínimos, no estoy seguro de que exista una tendencia comparable en Europa. Me parece bastante dudoso que este objetivo pueda alcanzarse exitosamente. Una vez obtenido el control sobre parte del ingreso nacional que nunca se hubieran imaginado, ni siquiera en las más optimistas predicciones socialistas democráticas de los primeros tiempos, las burocracias gubernamentales modernas no abandonararán sus posiciones relativas en la sociedad sin antes luchar.

Sin embargo, el esfuerzo se está haciendo y se realizará. En Estados Unidos, 1978 marcó el año de la Proposición 13, cuando los votantes de California revocaron, por un margen de dos a uno, el crecimiento del gasto y de los impuestos gubernamentales. Este evento envió ondas de conmoción política a través del mundo occidental. Actualmente (1979), en Estados Unidos hay múltiples propuestas para limitar la expansión de los poderes gubernamentales.

He indicado que los avances en la teoría de elección de política pública pueden haber contribuido en algún grado pequeño a generar este cambio de actitudes frente a las burocracias, los políticos y el gobierno. Pero aún subsiste un interrogante sobre cuál puede ser la contribución de dicha teoría respecto de la desconfianza creciente frente a las instituciones políticas tradicionales. Es aquí en donde la teoría económica de las constituciones se convierte, en términos relativos, en el área de énfasis más importante. Las sociedades occidentales tienen ante sí una tarea de *reconstrucción*; es necesario reexaminar y reconstruir las instituciones políticas básicas de manera que se pueda mantener tanto a los gobiernos como a los ciudadanos dentro de los límites de la tolerancia.

Pero nos estamos aproximando a un periodo en el cual el diagnóstico crítico no basta. La sola crítica puede generar el caos, ya sea bajo la forma de una ruptura gradual o un rompimiento violento. La reforma reconstruc-

tiva de nuestras instituciones puede lograrse sin revoluciones, sean éstas de izquierda o de derecha, pero este camino hacia el futuro requiere que el público comprenda los límites del cambio tanto como su valor. El fanatismo es la causa de los movimientos contra la política, el gobierno y las instituciones, los cuales pueden derivar hacia el terror anarquista, la selva contra la cual nos advirtió Hobbes. Debemos, ciertamente, mantener en mente el "milagro" del orden social a medida que buscamos formas y medios para reformar acciones que parecen haberse salido de sus límites originales. La teoría de elección de política pública ofrece un escenario que nos permite discutir reconstrucciones genuinas en nuestras constituciones que pueden lograrse sin mayores costos sociales.

*The New York Times*  
Octubre 26, 1986

---