

# Política sin romanticismos

James Buchanan

***E**n medio de la creciente complejidad de los gobiernos modernos, los poderes discrecionales de la burocracia han ido ganando terreno. La Teoría de la Elección Pública (Public Choice) busca analizar el sinnúmero de interacciones institucionales que tienen lugar dentro del sector político, así como la posible reconciliación de las diferentes preferencias individuales con los resultados conjuntos. Al explicar los fundamentos de esta teoría, de la cual es uno de sus principales impulsores, el Nobel de Economía James Buchanan propone dejar de lado el idealismo impracticable y concentrarse en la naturaleza real de los gobiernos y, más específicamente, de los gobernantes'.*

\* \* \*

## I Introducción

EN ESTA CONFERENCIA ME PROPONGO RESUMIR la aparición y el contenido de la "Teoría de la Elección Pública", o, alternativamente, la teoría económica de la política, o "La Nueva Economía Política". Esta tarea de investigación únicamente ha llegado a ser importante en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. De hecho, en Europa y Japón, la teoría sólo ha llegado a constituir el centro de atención de los estudiosos en los años setenta; los desarrollos en Norteamérica provienen de los años cincuenta y sesenta. Como espero que mis observaciones sugieran, la Teoría de la Elección Pública no carece de antecedentes, especialmente en el pensamiento europeo de los siglos XVIII y XIX. El Eclesiastés nos dice que no hay nada nuevo bajo el sol y en un sentido auténtico tal pretensión es seguramente correcta, especialmente en las llamadas "ciencias sociales". Sin embargo, en el terreno de las ideas dominantes, la "elección pública" es nueva, y esta subdisciplina, situada a mitad de camino entre la Economía y la Ciencia Política, ha hecho cambiar la forma de pensar de muchas personas. Si se me permite utilizar aquí la manida expresión de Thomas Kuhn, creo que podemos decir que un viejo paradigma ha sido sustituido por otro nuevo. O, retrocediendo un poco más en el tiempo y utilizando la metáfora de Nietzsche, ahora nosotros miramos algunos aspectos de nuestro mundo, y especialmente nuestro mundo de la política, a través de una ventana diferente.

El título principal que he dado a esta conferencia, "Política sin romanticismos", fue escogido por su precisión descriptiva. La Teoría de la Elección Pública ha sido el vehículo a través del cual un conjunto de ideas

II TRIMESTRE 1987

románticas e ilusiones sobre el funcionamiento de los Gobiernos y el comportamiento de las personas que gobiernan ha sido sustituido por otro conjunto de ideas que incorpora un mayor escepticismo sobre lo que los Gobiernos pueden hacer y sobre lo que los gobernantes harán, ideas que sin duda son más acordes con la realidad política que todos nosotros podemos observar a nuestro alrededor. He dicho a menudo que la elección pública ofrece una "teoría de las fallas del sector público" que es totalmente comparable a la "teoría de las fallas del mercado" que surgió de la Economía del bienestar de los años treinta y cuarenta. En aquel primer esfuerzo se demostró que el sistema de mercados privados fallaba en ciertos aspectos al ser contrastado con los criterios ideales de eficiencia en la asignación de los recursos y en la distribución de la renta. En el esfuerzo posterior, en la elección pública, se demuestra que el sector público o la organización política falla en ciertos aspectos cuando se la contrasta con la satisfacción de criterios ideales de eficiencia y equidad. Lo que ha ocurrido es que hoy encontramos pocos estudiosos bien preparados que estén dispuestos a intentar contrastar los mercados con modelos ideales. Ahora es posible analizar la decisión sector privado-sector público que toda comunidad ha de tomar en términos más significativos, comparando los aspectos organizativos de varias alternativas realistas.

Parece cosa de elemental sentido común comparar las instituciones tal como cabe esperar que de hecho funcionen en lugar de comparar modelos románticos de cómo se podría esperar que tales instituciones funcionen. Pero este criterio tan simple y obvio desapareció de la conciencia culta del hombre occidental durante más de un siglo. Tampoco puede en absoluto decirse que esta idea sea aceptada hoy de forma general. Tenemos que admitir que la mística socialista de que el Estado, la política, consiguen alcanzar de alguna manera el "bien público" trascendente pervive todavía entre nosotros bajo diversas formas. E incluso entre aquellos que rechazan tal mística hay muchos que buscan incesantemente el ideal que resolverá el dilema de la política.

No quiero, sin embargo, dar la impresión, especialmente en esta primera parte de mi conferencia, de que pongo demasiado énfasis en las implicaciones normativas de la Teoría de la Elección Pública. Estas implicaciones pueden sostenerse por sí mismas y se les puede permitir que surjan tal como ellas mismas lo hagan o dejen de hacerlo a partir del análisis positivo. La Teoría de la Elección Pública como tal es, o puede ser, una teoría completamente positiva, completamente científica e imparcial en el sentido convencional de estos términos. Las implicaciones para la evolución comparativa de las instituciones antes indicada tienen que ver con los métodos de realización de tales comparaciones, no con los resultados específicos. No deseo cometer la falacia naturalista, y no pretendo que la Teoría de la Elección Pública, ni más ni menos que la Teoría Económica, pueda decir a una comunidad de personas lo que éstas "deberían" escoger hacer.

1/ El texto forma parte de la colección de monografías del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (Venezuela).

## II. Definición

PERMITASEME AHORA SER ALGO MAS CONCRETO e intentar definir con mayor precisión la Teoría de la Elección Pública. Tal definición puede hacerse quizá de la forma más clara por referencia a la Teoría Económica, aunque sólo sea porque esta última es más conocida. ¿Qué es la Teoría Económica? Es un cuerpo de análisis que ofrece una comprensión, una explicación del complejo proceso de intercambio que llamamos "una economía". Es un cuerpo de análisis que nos permite relacionar el comportamiento de los participantes individuales en la actividad de mercado, ya sea como compradores, vendedores, inversores, productores, empresarios, con los resultados que se obtienen para toda la comunidad, resultados que no entran en los propósitos o en el conocimiento de los participantes individualmente considerados.

La Teoría de la Elección Pública básicamente toma los instrumentos y los métodos de aproximación que han sido desarrollados hasta niveles analíticos bastante sofisticados en la Teoría Económica, y aplica estos instrumentos y métodos al sector político y gubernamental, a la política, a la economía pública. Como ocurre en la Teoría Económica, el análisis intenta relacionar el comportamiento de los actores individuales en el sector gubernamental, es decir, el comportamiento de las personas en sus distintas facetas como votantes, como candidatos a cargos públicos, como representantes elegidos, como líderes o como miembros de los partidos políticos, como burócratas (todos estos son roles de "elección pública"), con el conjunto de resultados que podemos o podríamos observar. La Teoría de la Elección Pública intenta ofrecer una comprensión, una explicación de las complejas interacciones institucionales que tienen lugar dentro del sector político. Insisto aquí en la palabra "complejas", ya que el contraste apropiado debe hacerse con el enfoque que modeliza el sector público como una especie de monolito, con una existencia propia, de alguna forma separado y aparte de los individuos que realmente participan en el proceso.

## III. Individualismo metodológico

COMO SUGIERE MI DEFINICION, la Teoría de la Elección Pública es metodológicamente individualista, en el mismo sentido en que lo es la Teoría Económica. Las unidades básicas son personas que eligen, actúan, se comportan, más que unidades orgánicas tales como partidos, provincias o naciones.

No existe una conexión formal entre el individualismo metodológico que describe la Teoría formal de la Elección Pública y las motivaciones que se atribuyen a las personas cuando actúan en sus varios papeles o roles de elección pública mencionados anteriormente. Sería posible construir una teoría de la política completamente consistente y metodológicamente individualista sobre el supuesto romántico de que todas las personas en sus roles políticos buscan tan solo promover sus propias concepciones de algún tipo de "bien común" con un total desprecio por su propio interés estrictamente definido. Tal teoría no podría sustraerse a los problemas de reconciliar las diversas concepciones de las diferentes personas sobre lo que definen como "bien

común". Pero puede que de tal teoría surjan proposiciones contrastables, y que se inicien algunos trabajos empíricos en orden a someter a comprobación estas proposiciones.

Ahora bien, la mayoría de los estudiosos que han contribuido al desarrollo de la Teoría de la Elección Pública se han formado originariamente como economistas. En consecuencia, ha habido una tendencia por parte de estos estudiosos a traer consigo modelos del hombre que se han considerado útiles dentro de la Teoría Económica, modelos empleados para desarrollar hipótesis empíricamente comprobables y empíricamente corroboradoras. Estos modelos presuponen que las personas buscan maximizar sus propias utilidades, y que su bienestar económico estrictamente definido es un componente importante de estas utilidades. A estas alturas de mi conferencia, sin embargo, no deseo ni atacar ni defender la utilidad del *homo economicus*, bien sea en la Teoría Económica o en cualquier teoría de la política. Yo diría solamente, como he afirmado ya en otras muchas ocasiones, que la carga de la prueba debería recaer sobre aquellos que sugieren que pueden aplicarse modelos del hombre completamente diferentes en los campos del comportamiento económico y político. La coherencia lógica sugiere que, al menos inicialmente, examinemos las implicaciones derivadas de utilizar los mismos modelos en diferentes escenarios.

Como ya he señalado, comenzamos con los individuos como maximizadores de utilidad. En cierto sentido, podemos simplemente definir a una persona en términos de su conjunto de preferencias, su función de utilidad. Esta función define o describe un conjunto de posibles *trade-offs* (intercambios) entre alternativas de elección potencial, ya se trate de elegir entre manzanas y naranjas en el mercado o entre la guerra y la paz para la nación.

Una vez que comenzamos el análisis en términos de funciones de preferencia o de utilidad, tenemos que plantearnos de inmediato la pregunta sobre las posibles diferencias entre personas. Puesto que no parece existir ninguna razón evidente por sí misma de que personas distintas deban tener unas mismas preferencias, parece lo mejor comenzar con la presunción de que las preferencias pueden diferir. Dentro de la Teoría Económica tales diferencias no presentan ningún problema. En realidad ocurre todo lo contrario. Si una persona otorga un valor relativamente más alto a las manzanas que a las naranjas, entonces se presenta una ocasión de realizar un intercambio. Las dos personas pueden obtener beneficios mediante el comercio. De hecho, este intercambio de cosas que produce ventajas para las partes participantes es tema de estudio único de la Teoría Económica, independientemente de lo más o menos exótica que la hagan parecer sus modernos cultivadores, cuando descienden a detalles.

#### IV. Intercambio político

COMPARADA CON LA POLÍTICA, la Teoría Económica es sencilla. El proceso del "intercambio político" es necesariamente más complejo que el intercambio económico a través de mercados estructurados, y ello por dos razones bastante diferentes. En primer lugar, el "intercambio político" básico,

el contrato conceptual bajo el cual se establece el propio orden constitucional, debe preceder a cualquier interacción económica significativa. El comercio ordenado de bienes y servicios privados sólo puede tener lugar dentro de una estructura legal definida que establezca los derechos de propiedad y de control de los individuos sobre los recursos, que haga cumplir los contratos privados, y que establezca límites al ejercicio de los poderes gubernamentales. En segundo lugar, incluso dentro de un orden legal bien definido y en funcionamiento, el "intercambio político" necesariamente involucra a todos los miembros de la comunidad en cuestión, en lugar de a las dos partes contratantes que actúan en el intercambio económico.

Los dos niveles de "intercambio político" proporcionan una clasificación un tanto natural para dos áreas de investigación separadas pero relacionadas, las cuales caen dentro del campo de la elección pública. La primera área de investigación puede denominarse "Teoría Económica de las constituciones". Esta teoría tiene antecedentes históricos en la teoría del contrato social, y ha adquirido una generalización filosófica moderna en el trabajo de Rawls. La segunda área de investigación contiene la "Teoría de las instituciones políticas" tal como se puede predecir que éstas funcionan dentro de una estructura constitucional-legal. La materia incluye teoría sobre las votaciones y sobre las reglas de votación, teorías de la competencia electoral y entre partidos y teorías de la burocracia.

#### V. La teoría económica de las constituciones

COMO HE SEÑALADO, ESTE ASPECTO de la moderna Teoría de la Elección Pública está estrechamente relacionado con una importante corriente de ideas en la teoría política tradicional o filosofía política, a saber, la teoría del contrato o del pacto social. La totalidad del análisis que se hace en esta área es directamente relevante para el conjunto clásico de cuestiones relativas a la legitimidad del orden político. ¿Qué es lo que da legitimidad a los gobiernos o a los gobernantes? ¿Qué derechos pueden poseer algunos hombres para gobernar sobre otros?

En un cierto nivel filosófico básico, el individualista debe rechazar la noción de que existan tales "derechos de gobernar". En este sentido, a menudo he sido calificado de anarquista filosófico. No obstante, estamos obligados a considerar con honestidad el orden social alternativo que la anarquía representaría, y ello sin las románticas anteojeras que han llevado siempre, antes y ahora, los supuestos anarquistas. Dirijamos nuestra mirada hacia Thomas Hobbes, cuya visión en el siglo XVII resulta muy atractiva para quienes vivimos en la última parte del siglo XX. Hobbes describió la vida de las personas en una sociedad sin gobiernos, sin leyes, como "solitaria, pobre, horrible, bestial y corta". En esta perspectiva hobbesiana, cualquier persona en una jungla tal valoraría tan alto la seguridad de la vida y de la propiedad que cualquier contrato con un Gobierno soberano le parecería altamente beneficioso. La persona estaría de acuerdo en acatar las leyes establecidas por el soberano, aun advirtiendo que no pueden ponerse límites al uso que el soberano pueda hacer de las leyes para sus propios fines explotadores.

Montesquieu, John Locke, y los Padres Fundadores americanos fueron más optimistas que Hobbes en su concepción del contrato constitucional como potencialmente limitativo de las actividades del Gobierno. Y creo que una lectura de la historia apoya, al menos en cierta medida, su concepción. Los Gobiernos han sido limitados por las constituciones y parte de la herencia occidental hasta el presente refleja la sabiduría del siglo XVIII, que marcó ciertas fronteras a los poderes gubernamentales. Pero el pensamiento político de los siglos XIX y XX ocultaba una falacia cuando daba por supuesto que las exigencias electorales bastaban por sí mismas para mantener a raya las tendencias leviatánicas del Gobierno, que, en tanto existieran garantías constitucionales de que se celebrarían elecciones libres y periódicas, quedaban sujetas a control la amplitud y el alcance de la acción gubernamental. Solo a mitad de este siglo hemos llegado a reconocer que tales limitaciones electorales no mantienen a los gobiernos dentro del "contrato" tácito a través del cual habrían sido establecidos, el único "contrato" que puede dar a los Gobiernos cualquier pretensión de legitimidad a los ojos de los ciudadanos.

La teoría de las constituciones que constituye un sector central de la elección pública, representa en parte una vuelta al siglo XVIII, por contraposición a la perspectiva de los siglos XIX y XX. La teoría plantea cuestiones sobre cómo se puede y se debe limitar a los Gobiernos. ¿Qué se les debería permitir hacer? ¿Cuál es la esfera adecuada para la acción política? ¿Qué proporción del producto nacional debería ponerse a disposición de esta acción a través de mecanismos políticos? ¿Qué clase de estructuras de decisión política se deberían adoptar a nivel constitucional? ¿Bajo qué condiciones y en qué medida debería darse el derecho al voto a los individuos?

Para dar clara respuesta a estas preguntas y a otras muchas parecidas se requiere algún tipo de análisis positivo y predictivo sobre el funcionamiento de las diferentes instituciones políticas si, de hecho, cuentan con autorización constitucional. No puede construirse una teoría de las constituciones documentada y significativa hasta que, y a menos que, exista alguna teoría del funcionamiento de las reglas políticas alternativas.

### *VI. Política postconstitucional*

EN UN MARCO POSTCONSTITUCIONAL, con un orden legal definido, subsistirán oportunidades de "intercambios políticos" mutuamente ventajosos. Es decir, después de que el "contrato" constitucional conceptualizado ha establecido lo que ha sido llamado de distintas formas como el Estado "protector", "mínimo" o "guardián nocturno", probablemente todavía existen intercambios complejos entre las personas que incrementan la eficiencia. El "Estado productivo" puede surgir para proporcionar "bienes públicos", bienes de cuyo consumo no se puede excluir a los distintos beneficiarios y que pueden ser producidos conjuntamente a más bajo precio que por separado.

¿Cómo deberán organizarse los complejos intercambios políticos de tal manera que se garantice que todos los beneficiarios obtienen ganancias netas en el proceso? Puede que no sea posible un intercambio voluntario

similar al que surge entre compradores y vendedores en el intercambio de los bienes privados en el mercado. Se sugiere un rol para la acción del Gobierno, pero, ¿cómo se van a tomar las decisiones del Gobierno y por quién? ¿Con arreglo a qué reglas? ¿Y cómo predecir el funcionamiento de las distintas reglas?

La teoría, tal como se ha desarrollado, ha abordado aquí dos tipos diferentes de cuestiones. En primer lugar, ha intentado analizar cómo se reconcilian o cómo podrían reconciliarse las diferentes preferencias individuales sobre resultados conjuntos. Es decir, cómo los grupos de personas toman decisiones colectivas bajo diferentes reglas de procedimientos. Este tipo de teoría no se ha ocupado del Gobierno como tal, ya que se trata de una teoría de la demanda de los bienes y los servicios provistos por el Gobierno sin una teoría de la oferta que la acompañe. El segundo desarrollo, más reciente, se ha planteado un conjunto bastante diferente de cuestiones relativas al comportamiento de las personas que están investidas de los poderes de gobierno y están encargadas de proveer los bienes y servicios que pueden solicitar los ciudadanos. Será útil resumir por separado las líneas de análisis político post-constitucional.

### *La teoría de las reglas de votación*

PODEMOS COMENZAR POR EL TRABAJO de Black, quien se hizo la simple pregunta: ¿cómo alcanzan las decisiones los comités bajo las reglas de votación por mayoría simple? Basándose de forma fragmentaria en los trabajos precursores de Condorcet, Lewis Carroll y algunos otros, Black desembocó en el análisis de las propiedades de la votación por mayoría, y descubrió el problema del ciclo de la mayoría, problema al que quizá ha dedicado la Teoría de la Elección Pública más atención de la debida. Pueden darse situaciones en las que ninguna de las posibles alternativas en presencia puede obtener un apoyo mayoritario frente a las restantes, a pesar de la coherencia de los conjuntos de preferencias de todos los miembros del grupo elector. Cuando se da tal mayoría cíclica, no existe ninguna decisión colectiva estable que pueda conseguirse a través de la regla de la mayoría; el grupo no puede configurar su deseo colectivo; no puede decidir.

Al mismo tiempo que Black, pero por una razón diferente, Arrow estaba analizando las propiedades deseables de una "función de bienestar social", e intentaba determinar si tal función podría construirse a partir de un conjunto de ordenamientos individuales. Llegó a la conclusión de que no es posible encontrar tal función que satisfaga las condiciones mínimamente aceptables, y ello básicamente por las mismas razones que Black desarrollaría más estrechamente en relación con las reglas de votación por mayoría. El trabajo de Arrow no cae dentro del campo estricto de lo que podríamos llamar la "tradición de la elección pública", ya que este autor estaba y está interesado no en cómo funcionan las instituciones, sino en la estructura lógica de la elección social o colectiva. No obstante, Arrow ejerció una gran influencia sobre el pensamiento de los científicos sociales; se consideró que su trabajo ha demostrado que el Gobierno no puede fun-

cionar, si funcionar aquí es definido en términos de los criterios convencionales del economista sobre consistencia en la elección. Las colectividades en las cuales las preferencias individuales difieren no pueden, según Black, configurar su deseo colectivo o de grupo. Y, según Arrow, a tales grupos no se les puede asignar un orden de preferencias que jerarquice todos los posibles resultados, orden que es a la vez consistente y reflejo de los órdenes de preferencias individuales. Desde los años cincuenta, desde Arrow y Black, las teorías de la elección social han explorado con exhaustivo detalle lógico y matemático las vías y medidas posibles para escapar a las implicaciones del teorema de la imposibilidad de Arrow, pero han tenido poco o ningún éxito.

Permitaseme volver al trabajo de Black, quien, al enfrentarse con la perspectiva de los ciclos de la regla de la mayoría, descubrió que bajo ciertas configuraciones de las preferencias, tales ciclos no aparecerían. Si las alternativas de elección colectiva pueden ser ordenadas de tal forma que las ordenaciones individuales respecto de estas alternativas muestren un solo tope para todos los votantes en el grupo, habrá un resultado mayoritario único, resultado que derrotará a cualquier otro resultado en una serie de votaciones mayoritarias sobre parejas de alternativas. Este resultado u opción será aquel que mejor satisface o aquel que es el más preferido por el votante que está en la mediana entre todos los votantes con respecto a las preferencias sobre las opciones. Las condiciones exigidas para que se dé un solo tope en las ordenaciones individuales pueden aplicarse lícitamente en situaciones donde las alternativas de elección colectiva pueden reducirse a variaciones cuantitativas a lo largo de una sola dimensión; por ejemplo, cantidades de gasto público propuestas para un servicio público dado. Consideremos la dirección de una escuela, un comité de tres miembros, de los cuales el primero prefiere un gasto elevado en educación, el segundo aboga por un gasto medio, y el tercero opta por un gasto bajo. En tanto el partidario del gasto elevado prefiere el gasto medio al gasto bajo, y en tanto el partidario del gasto bajo prefiere el gasto medio al elevado, la votación por mayoría entre los tres miembros del comité producirá un resultado estable de gasto medio.

Esta tendencia de las reglas de la votación por mayoría a producir determinados resultados que corresponden a las preferencias del votante en la mediana bajo ciertas condiciones ha llevado a que se realicen muchos estudios, tanto analíticos como empíricos, particularmente en las aplicaciones de la elección pública a la Hacienda pública, y especialmente con referencia a las decisiones presupuestarias tomadas por las Administraciones locales. Sin embargo, los modelos del votante en la mediana dejan de ser válidos incluso para problemas simples de asignación presupuestaria, cuando se introduce más de una dimensión. Si los votantes o los miembros de un comité consideran simultáneamente varias cuestiones o dimensiones, tales como, digamos, el gasto en educación y el gasto en policía, reaparece el problema de la mayoría cíclica. Y relacionado con este resurgir, la multiplicidad de dimensiones permite el intercambio de votos, cuyo análisis ha sido importante en la Teoría de la Elección Pública desde su aparición.

Como ya he señalado, la teoría de la votación y de las reglas de votación esbozada aquí de forma resumida no es en absoluto una teoría del Gobierno ni de la política. Por el contrario, es una teoría o conjunto de teorías sobre cómo los grupos de personas alcanzan una decisión o realizan una elección sobre lo que pueden demandar a un agente u organismo proveedor. Implícitamente el análisis parte de la presunción de que los bienes o servicios demandados son provistos pasivamente y que las motivaciones de los proveedores pueden ser pasadas por alto. Es como si todas las decisiones colectivas fueran de alguna manera análogas a la decisión tomada por un grupo reunido en una habitación cerrada sobre la colocación de un termostato, a partir del supuesto de que, una vez tomada una decisión conjunta, el sistema de calefacción o de refrigeración responderá automática y positivamente a las demandas que se exijan de él.

### *Representación y competencia electoral*

SIN EMBARGO, TAN PRONTO COMO VAMOS más allá del escenario de un simple comité o de una reunión de los habitantes de una ciudad, es necesario tomar en consideración algo más que la respuesta pasiva de los proveedores en cualquier teoría de la política que pretenda modelizar la realidad. Incluso en el simple paso de la democracia de una reunión de los habitantes de una ciudad a la democracia representativa debemos introducir la posible divergencia entre los intereses del representante, o agente que es elegido o nombrado para actuar en nombre del grupo, y los intereses de los propios miembros del grupo.

Es en este estadio cuando la competencia electoral juega, como institución, un papel que presenta ciertas semejanzas con el rol que desempeña la competencia del mercado en la economía. En esta última, el principio de la soberanía del consumidor prevalece si los vendedores son suficientemente competitivos. En el límite idealizado, ningún vendedor individual puede ejercer poder alguno sobre los compradores. Pero, ¿en qué medida genera resultados comparables un sistema de competencia electoral? ¿En qué medida es la soberanía del votante análoga a la soberanía del consumidor? Existen grandes diferencias que deben ser reconocidas, a pesar de las similitudes subyacentes. Las personas o los partidos que buscan representar los intereses de los votantes compiten por la aprobación o el favor de una manera bastante similar a como lo hacen los vendedores de productos imperfectamente competitivos de bienes y servicios. Pero la política difiere categóricamente de los mercados en que, en la competencia política, se dan conjuntos mutuamente excluyentes de perdedores y ganadores. Sólo un candidato o un partido gana; todos los demás pierden. Sólo un partido gobierna. Una manera de formular esta diferencia básica estriba en decir que en el intercambio económico las decisiones son tomadas dentro de un margen, en términos de más o menos, mientras que en la política son tomadas entre alternativas mutuamente excluyentes, en términos de todo o nada. El votante puede sentirse desilusionado cuando su candidato, o su partido, o su propuesta de una política, pierden, en un sentido que no es experimentado en el intercambio en el mercado.

Como máximo, la competencia electoral establece límites al ejercicio del poder discrecional por parte de aquellos que han tenido éxito en conseguir ser elegidos. Las perspectivas de la reelección tienden a mantener los intereses de los políticos razonablemente próximos a los intereses del votante medio, pero no existe nada que canalice los resultados hacia las necesidades de los grupos de votantes no medios.

### *La teoría de la burocracia*

INCLUSO SI IGNORAMOS LAS POSIBLES divergencias entre los intereses de los representantes legislativos, como agentes elegidos de los votantes, y los intereses de los propios votantes, seguimos sin disponer de un modelo efectivo sobre el Gobierno, debido a que no hemos tenido en cuenta el comportamiento de aquellas personas que aportan de hecho los bienes y servicios proporcionados a través del sector público o del Gobierno. Los votantes eligen a los miembros de las legislaturas o parlamentos. Los miembros de las legislaturas, a través de coaliciones o de partidos, seleccionan entre las varias alternativas u opciones de las distintas políticas. Pero la implementación de las políticas, el proceso real de gobernar, está en las manos de las personas que detentan puestos en la burocracia. ¿Cómo se comportan estas personas? ¿Cómo se reconcilian los conflictos entre sus propios intereses y los de los votantes?

Los recientes desarrollos en la Teoría de la Elección Pública han puesto de manifiesto los límites del control legislativo sobre los poderes discretos de la burocracia. El gobierno moderno es complejo y tiene muchas ramificaciones y aspectos, tanto que sería imposible para los legisladores tomar más que una pequeña fracción de todas las auténticas decisiones sobre políticas. Es necesario otorgar a los burócratas un poder discrecional sobre amplias áreas de decisión. Más aún, la burocracia puede manipular el calendario de la actividad legislativa con la finalidad de obtener resultados favorables a sus propios intereses. La burocracia puede enfrentar a unos grupos de votantes con otros, consiguiendo así que los presupuestos aumenten mucho más allá de los límites plausibles de la eficiencia.

Los estudiosos de la elección pública muestran una tendencia creciente a modelizar los Gobiernos más en términos de monopolio que de competencia. La competencia electoral es considerada cada vez más como una competencia entre monopolistas potenciales, todos los cuales están licitando por obtener una licencia en exclusiva, bajo el supuesto de que la maximización de los beneficios caracteriza el comportamiento del licitante con éxito. A los Gobiernos se les considera más como explotadores de los ciudadanos que como los medios a través de los cuales los ciudadanos obtienen los bienes y servicios que pueden ser provistos de mejor forma conjunta o colectivamente. Tanto el análisis moderno como los datos empíricos observados sugieren que los gobiernos están ciertamente fuera de control.

### *VII. ¿Pueden ponerse límites al leviatán?*

LOS DESARROLLOS RAPIDAMENTE ACUMULATIVOS en la Teoría de la Elección Pública, que abarcan desde los sofisticados análisis de propuestas para convertir las preferencias individuales en resultados colectivos coherentes, pasando por los numerosos modelos que demuestran con una lógica convincente que las reglas y las instituciones políticas no funcionan de la forma que sus idealizaciones pudieran prometer, hasta finalmente el conjunto de estudios empíricos que corroboran el modelo económico básico de política, todos estos elementos han tenido un papel influyente en la modificación del concepto que al hombre moderno le merecen el Gobierno y el proceso político. El romance se ha ido quizás para nunca volver. Se ha perdido el paraíso socialista. Los políticos y los burócratas son considerados como personas comunes, bastante parecidas al resto de nosotros, y "la política" es considerada como un conjunto de acomodos, un juego si se quiere, en el que muchos jugadores, con objetivos bastantes dispares, se interrelacionan de tal manera que se genera un conjunto de resultados que pueden no ser ni internamente coherentes ni eficientes bajo ningún estándar.

No deseo pretender, ni quiero dar la impresión de que pretendo, atribuir excesivo mérito a la teoría de la Elección Pública como factor del cambio de actitudes sobre estas cuestiones, ni como responsable del cambio de paradigma. Para los científicos sociales, para los estudiosos y los intelectuales, el disponer de un modelo alternativo del proceso político ha tenido probablemente una considerable importancia. Para el público en general, la simple observación de que los Gobiernos han sido incapaces de cumplir sus promesas ha tenido mucha mayor importancia en la modificación de sus actitudes que cualquier conjunto de ideas o cualquier ideología.

He indicado antes que la falacia del pensamiento político de los siglos XIX y XX reside en una fe implícita en que las limitaciones electorales serían por sí solas suficientes para mantener a raya las tendencias leviatánicas del Gobierno. La experiencia de las naciones occidentales desde la Segunda Guerra Mundial ha puesto de manifiesto esta falacia en su justo significado. Y nos encontramos ahora intentando imponer nuevamente unos límites constitucionales al Gobierno que vayan más allá que los ejercidos a través de las restricciones electorales democráticas. Al menos esto es lo que estamos tratando de hacer en los Estados Unidos. Con la excepción de algunos esfuerzos mínimos, no estoy seguro de que se esté dando en Europa un movimiento comparable. Me parece altamente dudoso que pueda lograrse este objetivo. Habiendo llegado a controlar porcentajes de la renta o productos nacionales que eran impensables, incluso en las más halagüeñas predicciones socialistas democráticas de los primeros tiempos, las burocracias gubernamentales modernas no renunciarán sin lucha a sus posiciones relativas en la sociedad.

Sin embargo, el esfuerzo se está haciendo y se hará. El año 1978 fue, en Estados Unidos, el año de la Proposición 13, cuando los votantes de California, por un margen de dos a uno, rechazaron el crecimiento del gasto del Gobierno y de la presión fiscal. Este acontecimiento envió oleadas de

estupor a través del mundo occidental. Los Estados Unidos se ven ahora (1979) inundados con diversas propuestas, a todos los niveles gubernamentales, destinadas a limitar la expansión de los poderes gubernamentales. “Poner bridas a las pasiones del soberano”; este eslogan del siglo XVIII ha vuelto a recuperar su respetabilidad política.

He indicado que los desarrollos en la Teoría de la Elección Pública pueden, en alguna pequeña medida, haber ejercido una influencia en la génesis de este cambio de actitudes hacia las burocracias, los políticos y el Gobierno. Pero la cuestión sigue siendo qué contribución podría hacer la Teoría de la Elección Pública ante el creciente mal funcionamiento de las instituciones políticas tradicionales. Es aquí donde la Teoría Económica de las constituciones, considerada más arriba como parte del análisis de la elección pública, se convierte en el área de énfasis de mayor importancia relativa. Las sociedades occidentales se enfrentan a una labor de reconstrucción; las instituciones políticas básicas deben ser reexaminadas y reconstruidas de tal manera que se mantenga a los Gobiernos, al igual que a los ciudadanos, dentro de límites tolerables. Pero estamos acercándonos a un periodo en el que el diagnóstico crítico no es suficiente. La crítica sola puede generar caos, ya sea bajo la forma de un colapso gradual o de una violenta desorganización. La reforma reconstructiva de nuestras instituciones puede ser realizada sin una revolución ni de la izquierda ni de la derecha, pero esta senda hacia el futuro exige que el público llegue a comprender tanto los límites del cambio como el valor del mismo. El fanatismo en la causa de la anti-política, del anti-Gobierno, de los movimientos anti-institucionales, puede degenerar en deslizamiento hacia el terror anarquista, la jungla contra la que Hobbes nos previno a todos. Ciertamente debemos mantener el “milagro” del orden social claramente en nuestra mente mientras buscamos los caminos y los medios de reformar las estructuras institucionales que parecen haberse ido de las manos. Creo que la Teoría de la Elección Pública ofrece un marco analítico que nos permite analizar la reconstrucción auténtica de nuestras constituciones, reconstrucción que puede ser realizada sin grandes costos sociales.

“De todos los instrumentos de poder y mando de que se arma la paz, ninguno más poderoso que la libertad. Siendo la libertad la intervención del pueblo en la gestión de sus cosas, ella basta para que el pueblo no decreta jamás su propio exterminio”.

J. B. Alberdi  
*El crimen de la guerra, Cap. VI*