

Mi Peregrinaje Intelectual

Por James Buchanan

Conferencia dictada por el Dr. James M. Buchanan, Premio Nobel de Economía, en la Universidad

Francisco Marroquín, el 19 de enero de 2001.

"...los grandes progresos técnicos de la producción y el consiguiente incremento de la riqueza y el bienestar sólo tomaron cuerpo cuando se logró imponer las ideas liberales hijas de las investigaciones económicas.

Fue posible suprimir aquellos obstáculos con que las leyes, costumbres y prejuicios seculares entorpecían el progreso técnico gracias al ideario de los economistas clásicos que liberó al propio tiempo al promotor e innovador genial de la camisa de fuerza que le imponía la organización gremial, el paternalismo de los gobernantes y toda suerte de presiones sociales. Fueron los economistas quienes minaron el prestigio de conquistadores y expoliadores al hacer evidentes los beneficios que engendra la actividad mercantil. Ninguno de los grandes inventos modernos habríase implantado si la mentalidad de la era precapitalista no hubiera sido completamente desvirtuada por los economistas. La generalmente denominada "revolución industrial" fue consecuencia de la "revolución ideológica" provocada por las doctrinas económicas."

Ludwig von Mises

Muchas gracias por esas nutridas presentaciones. Aprecio mucho esta oportunidad de viajar aquí y visitar esta gran universidad. He conocido al Doctor Ayau por alrededor de treinta años, sospecho, y él me ha invitado en varias ocasiones, y yo siempre había deseado hacer el viaje hacia el sur, pero por alguna razón u otra, esta es la primera vez que lo he podido hacer. Permítanme decir, también, que me disculpo por tener que dirigirme a ustedes en mi idioma y no el suyo. Hablaré despacio tanto para su propio beneficio como para el de los intérpretes. Aquellos que conocen los Estados Unidos sabrán que las personas que vienen de mi parte del país hablamos más despacio de todos modos, en comparación con nuestros colegas más al norte.

Esta conferencia fue anunciada, por lo menos en inglés, como un recorrido intelectual. En parte es eso, pero yo pienso que el título puede provocar malentendidos. Lo que yo haré es trazar mi perspectiva sobre el desarrollo de un programa de investigación, el cual se ha llevado a cabo por más de medio siglo. Dado que yo he estado involucrado en el mismo, será en un sentido parcialmente autobiográfico. Pero no me concentraré en la parte autobiográfica, sino más bien en una perspectiva general del programa de investigación. En cierta forma, es un relato narrativo de un programa que puede ser llamado, inclusivamente, el análisis de las decisiones públicas (*Public Choice*), o, si desean, *Public Choice* y economía constitucional. Quiero contarles cómo surgió este programa de investigación y cómo se desarrolló, el impacto que ha tenido, y sus prospectos. Utilizo la frase "programa de investigación" en el sentido específico en que lo acuñó Lakatos, un filósofo de la ciencia de Londres. Él hablaba sobre un programa que parte de ciertos preceptos centrales, o premisas, con el académico o científico involucrado en estos programas, avanzando bajo un mismo conjunto de preceptos o premisas. Es algo así como un nexo de ideas-- algo en común, un foco, si quieren. Lakatos mismo se refirió a esto como el núcleo del

programa. Si cuentan con un núcleo de ciertas cosas que son aceptadas, entonces los académicos laboran a partir de eso.

La primera reflexión que yo haría es la siguiente. Yo pienso que todavía es bastante difícil para cualquiera de nosotros, aún para los que son de mi generación, pero más aún conforme uno es menor, pensar acerca de o imaginarse el escenario del juego, por así decirlo, en el cuál trabajábamos los científicos sociales alrededor de mediados del siglo, alrededor de 1950: el escenario del juego de las ciencias sociales, especialmente en lo que respecta a los análisis de cómo funciona la política y cómo se comportan los políticos, y cómo se comportan los burócratas. Ya para finales de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos estaban dirigiendo la utilización de vastos porcentajes de nuestro producto nacional en todos los países. Más de un tercio, casi la mitad y aún más que eso, en algunas situaciones de paz. En otras palabras, el estado protagónico estaba con nosotros, el estado masivo había emergido de la primera mitad del siglo y estaba con nosotros y sin embargo, casi no se ponía atención a cómo funcionaba el gobierno en la realidad, o cómo funciona la política. Reconocer esto del pasado es sorprendente. Es increíble tratar de imaginar cómo pudo ocurrir. ¿Por qué no empezó alguien a pensar sobre cómo funciona la política en la práctica?

Hubo quienes ya en épocas pasadas adoptaron una postura que pudiera ser llamada precursora del análisis de las decisiones públicas. Maquiavelo fue uno, Hobbes fue otro, en la tradición de la filosofía política. Y hubo un científico político estadounidense llamado Arthur Bentley que muy a principios de siglo había desarrollado una teoría de grupos de interés de la política de cierta envergadura, pero estas personas fueron la excepción. Los economistas no estaban dedicando mucha atención a cómo funcionaba el gobierno porque los economistas estaban preocupados por cómo funcionaban los mercados y cómo las personas se comportaban en relaciones de mercado. Y luego vino, en los años treinta y cuarenta, el énfasis keynesiano en la macroeconomía y el funcionamiento de la economía en su totalidad. Los científicos políticos no ponían atención a la forma en que el gobierno realmente funcionaba y permanecían cautivados por la teoría idealista del estado que había iniciado con los griegos y resurgió en Hegel, quien tuvo una influencia tremenda sobre el desarrollo de la ciencia y la teoría política. Y esto no fue aliviado por el utilitarismo de Bentham y de otros que escribieron en el siglo XIX. Así, prácticamente no hubo un intento para elaborar lo que podríamos denominar una teoría obstinada, positiva de cómo funciona la política y cómo se comportan los políticos. Y una buena parte del trabajo temprano de lo que hoy podemos llamar el análisis de la decisión pública, realmente surgió de los esfuerzos de economistas entrenados en finanzas públicas, inicialmente. Yo empecé así. Yo empecé como un simple, anticuado economista de finanzas públicas. Estudiábamos la tributación y estudiábamos los presupuestos y estudiábamos la deuda pública. Duncan Black, quien fue uno de los verdaderos líderes en este nuevo campo o nuevo programa de investigación, empezó exactamente de la misma forma. Duncan Black era un escocés. Hizo su carrera académica en Gales y escribió su primer libro sobre la instancia de los impuestos a la renta. Posteriormente, Duncan Black empezó a pensar sobre cómo funciona un comité que utiliza la regla de mayoría como su regla de operación. Regresaremos a esto en un segundo.

Y es que hubo otro precursor que debe ser mencionado aquí y que fue un economista austriaco que había migrado a los Estados Unidos. Fue un profesor en la universidad de Harvard. Su nombre era Joseph Schumpeter. Él escribió un libro llamado *Capitalismo, Socialismo, y Democracia*, el cual publicó en 1942. Si Ustedes leyeran ese libro ahora notarían, impresionados, cuántas ideas contiene que fueron

desarrolladas más adelante por el análisis de la decisión pública. Schumpeter sí analizó el comportamiento de los políticos y de la política democrática, de los gobiernos democráticos, pero prácticamente no tuvo influencia. Nadie le puso mucha atención a Schumpeter, y creo saber porqué. La razón por la cual nadie prestó atención a Schumpeter es que no ofreció ninguna esperanza. Schumpeter no era un demócrata (en minúsculas), sino un elitista. Él sentía que en realidad la sociedad debería ser gobernada por una pequeña aristocracia, siempre con personas como él a cargo. Por lo tanto, las personas no le prestaron atención, porque no ofrecía ninguna esperanza de que pudiéramos tener un entendimiento positivo y una explicación del funcionamiento de nuestros gobiernos en las democracias modernas.

Regresemos a Duncan Black, este escocés que trabajaba en Gales. Él empezó a pensar: ¿Cómo funciona un comité? Los comités operan bajo las reglas de orden de Roberts y operan con una votación por mayoría, pero nadie había realmente examinado esto con detenimiento. Nadie había visto qué es lo que realmente ocurre cuando uno tiene una regla de mayoría en un simple contexto de un comité. Empezó a jugar con unos modelos muy simples y también empezó a fijarse en alguna literatura. Y para su sorpresa, y para la nuestra, si lo pensamos bien, encontró que nadie había analizado esto con contadas excepciones. Destacan dos excepciones en la historia de las ideas. Lewis Carroll, cuando no estaba escribiendo *Alicia en el país de las maravillas*, estaba trabajando como matemático en uno de los colegios de Oxford. Su verdadero nombre fue Charles Dodgson y él jugó con una teoría formal de las reglas de votación simples, y lo hizo principalmente para averiguar cómo los colegios de Oxford tomaban sus decisiones sobre el tipo de papel tapiz que colocarían en la pared del salón común. Lewis Carroll lo analizó según un patrón lógico formal, hasta cierto punto. Y la única otra persona que había estudiado esto fue el Marqués de Condorcet, a quien le cortaron la cabeza durante la revolución francesa. El también desarrolló unas estructuras lógicas bastante sofisticadas de las reglas de votación. Así que, además del marqués y Lewis Carroll, nadie había hecho este tipo de trabajo antes que Duncan Black, quien trabajó durante la segunda mitad de la década de los cuarenta.

Más o menos al mismo tiempo en que trabajaba Black, Kenneth Arrow estaba iniciando su disertación doctoral, y estaba atacando el mismo problema desde un ángulo totalmente distinto. No se estaba concentrando en las reglas de votación en sí, sino que Arrow estaba viendo el problema desde la perspectiva de la economía teórica del bienestar, como se le llamaba entonces. Él estaba explorando si se podía o no tomar un conjunto de preferencias individuales como un conjunto de alternativas sociales, y sumar esas preferencias para obtener un ordenamiento social o colectivo que fuera consistente, que en la práctica cumpliera con ciertas propiedades deseables. El ejemplo sencillo es: si se toma a tres personas, y cada una de ellas tiene ordenamientos preferenciales perfectamente consistentes, y los tres enfrentan tres opciones, tres alternativas, tres candidatos o tres alternativas entre las cuáles deben escoger, ¿se puede sumar estas tres preferencias para sacar una preferencia social que es en sí consistente? Arrow llegó a la conclusión, al igual que Duncan Black, de que no se puede hacer eso. De que uno se topará inevitablemente con una inconsistencia, que se tenderá a obtener un resultado cíclico, o lo que se llama el ciclo mayoritario. No hay forma de sumar a partir de los individuos y sacar un agregado social que se apegue a las condiciones de la consistencia.

El famoso ejemplo es que si tienen tres opciones: *A*, *B* y *C*, y si se vota de par en par por mayoría simple, de dos en dos, *A* le puede ganar a *C*, y *B* le puede ganar a *C*, *A* puede ganarle a *B* por mayoría de votos, pero entonces podría ser también que *C* le ganara a *A*, y así sigue la votación en círculos, en un ciclo. Y

utilizando las herramientas de la lógica simbólica, Arrow demostró que no hay forma de sumar todas las preferencias individuales y obtener una preferencia social consistente al menos que se impongan algunas premisas restrictivas sobre cómo se organizan las preferencias. Y Duncan Black había hecho lo mismo. Así es que esto se convirtió en un punto de partida para este programa de investigación.

Mi propio interés en esto realmente fue estimulado, en un principio, por una insatisfacción con la discusión; eso fue alrededor de 1949 y 1953. Yo estaba insatisfecho con la discusión que se siguió al planteamiento del teorema de Arrow, del tal teorema de la imposibilidad, y sobre el descubrimiento de Duncan Black del fenómeno cíclico de la mayoría y la votación por mayoría. Me sentía infeliz porque tanto Black como Arrow, y también todos sus críticos (hubo mucha discusión justo después de que Arrow publicara su libro, en particular), porque todos parecían decir o insinuar que sería lindo tener una preferencia social consistente, un ordenamiento colectivo, si se pudiera. Les hubiera gustado ver un equilibrio político establecido. Pero por lo menos para mí era obvio que no entendían que si se tiene una única mayoría permanente, ésta dominará a una minoría permanente. Y eso es inaceptable para mí. Así que examiné más de cerca el tema y afirmé que si las preferencias eran tales como para generar un tipo de desequilibrio, un ciclo continuo, eso es exactamente lo que uno desea en una situación donde no existen preferencias que generarían un resultado consistente. Y eso es más deseable que una situación en la cual una minoría es continuamente dominada por una mayoría permanente. Y, de hecho, mi crítica estaba basada en la premisa de que uno sencillamente no debe esperar ni tratar de construir una función de bienestar social. Es decir, un ordenamiento social de las alternativas. Es una locura esperar que las personas sean consistentes en ese sentido, así que pensaba que deberían abandonar esa línea de investigación.

Yo había sido influenciado anteriormente por un importante descubrimiento personal. No tanto de una idea, sino de un precursor muy importante de lo que yo estaba deseando desarrollar en la crítica. Yo había terminado mi trabajo de post-grado en la Universidad de Chicago en 1948. En esa época, si uno optaba por un doctorado en economía en cualquier lugar de Estados Unidos, tenía que pasar un examen de lectura en alemán y en francés. Pasé mi examen de alemán y terminé mi tesis, por lo que tuve alrededor de dos meses para disfrutar la Biblioteca Harper de Chicago, varios pisos bajo tierra. Por casualidad, mi escritorio estaba contiguo a la colección de economía y yo casualmente tomé un libro, un libro muy viejo y empolvado, un libro pequeño del economista sueco Knut Wicksell. Yo ya sabía algo acerca de Wicksell. Varios de sus libros habían aparecido en traducciones, uno titulado *Interés en los Precios*, y uno llamado *Conferencias sobre la Economía Política*. Era conocido como un destacado economista, pero nadie se había fijado en este libro en particular, que fue su propia tesis, publicada en 1896. Más tarde, supe que había sólo tres copias de ese libro en Estados Unidos. Uno en Chicago, uno en la biblioteca de la universidad de Illinois y uno en Harvard, creo. Llevé el libro a mi escritorio y lo abrí y fue como si las escamas se caían de mis ojos porque este hombre escribió, cincuenta años antes, exactamente lo que yo esperaba decir, pero no me atrevía. Wicksell decía a los economistas: dejen de actuar como si están 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 representados 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.

Varios otros economistas de Europa continental, alemanes, austriacos, algunos italianos y suecos, junto con Wicksell, intentaban extender el análisis de la economía y aplicarlo al campo político, al sector gubernamental. Nadie en la tradición anglosajona hacía esto. Y Wicksell dijo: si existe un proyecto público que buscamos realizar colectivamente, a través del gobierno, ¿cómo estar seguros de que amerite el gasto? ¿En el sector público, cómo se puede asegurar la eficiencia de un proyecto? Realmente amerita el costo si los que se beneficiarán del mismo 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. Él reconoció también que uno no podía lograr mucho bajo la regla de unanimidad porque todos, hablando literalmente, tenían que estar de acuerdo con el esquema tributario, y todos tendrían algún interés en evitar el acuerdo frente a los demás. Después de todo, existían algunas experiencias históricas, que indicaban que la regla de la unanimidad no funcionaba. La cámara alta de Polonia en el S. XVII la había adoptado por un tiempo. Utilizaban lo que llamaban *librum veto* y el resultado fue que nada se logró. Así que Wicksell reconoció esto, pero dijo que por lo menos si uno se desplaza hacia el consenso, y requiere una súper mayoría, requerir más de una mayoría simple, entonces sí es probable alcanzar mayor eficiencia en el sector público.

Sin darse cuenta de lo que hacía, Wicksell nos invitaba a fijarnos en las reglas, a voltear la vista hacia la constitución como un medio para asegurar que las reglas que tenemos generen ciertos patrones de resultados. En mi caso personal, este era un buen ejemplo del principio de la casualidad. Es decir, uno aprende mucho por accidente, y yo ciertamente lo hice al encontrar el libro de Wicksell. Tuvo un impacto tremendo sobre mi forma de pensar, más que cualquier otra cosa.

Habiendo salido de esta discusión crítica sobre Arrow y Black, y después de haber sido influenciado por Wicksell, estaba absolutamente decidido a traducir el libro de Wicksell al inglés, por lo menos aquella parte principal que era de relevancia para estos países. Inicié la traducción y eventualmente fue publicado como un clásico de las finanzas públicas. Estaba escrito en un alemán muy difícil y me costó mucho, pero estaba determinado a hacerlo.

Otro evento ocurrió a mediados de los cincuenta que tuvo una gran influencia sobre mi forma de enfocar estos temas. Recibí una beca Fulbright para investigación docente, para dedicar un año completo a estudiar los clásicos italianos de la teoría de finanzas públicas, en Italia. La verdadera razón por la cual me llamó la atención Italia fue porque sabía que dicho enfoque de las finanzas públicas presentaba modelos en términos de una teoría del estado que constituía su premisa. Desarrollaron una teoría del estado monopolio, una teoría del estado cooperativo, y una teoría del estado explotador. Todas estas se usaban para analizar cómo operarían las estructuras fiscales dentro de cada uno de estos modelos. ¿Cómo organizarían su sistema tributario y su gasto, y más? Yo quería pasar un año analizando estos clásicos en italiano: la llaman la *scienza della finanza*.

Mi estadía en Italia moldeó mi forma de pensar sobre la toma de decisiones públicas, o lo que posteriormente se bautizó con el nombre de *Public Choice*. Estando allí, yo todavía era un poco idealista en el sentido de concebir al estado, o al gobierno, como un aparato que funciona relativamente bien. En otras palabras, no había atendido el consejo de Wicksell. Tampoco me había librado de la premisa de que

el gobierno es benevolente, que nos intenta ayudar a todos todo el tiempo. Pero un año en la cultura italiana fue importante, porque observé cómo los italianos ven la política y a los políticos, y regresé más dispuesto a analizar cómo funciona realmente nuestra política, sin romanticismo. Esa fue la influencia que tuvo mi estadía en Italia en mi pensamiento.

A mediados de los años cincuenta, también, Gordon Tullock llegó a nuestro centro en Virginia como investigador asociado. Él y yo empezamos a trabajar en esto juntos. Él había publicado algún material con anterioridad sobre cómo funcionan las reglas de votación por mayoría, en la línea del trabajo de Duncan Black, al cual me referí anteriormente. Había concluido que la votación por mayoría tendería a producir resultados muy, muy ineficientes. Tullock se concentraba en la ineficiencia de los resultados por mayoría. Decidimos escribir un libro al respecto. De 1959 a 1961 escribimos un libro que se publicó en 1962, el cual se titula *El Cálculo del Consenso*, y al cual subtitulamos *Los Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*.

Este libro resultó ser uno de los más importantes en el área de *Public Choice*. Pero cuando lo escribimos y lo publicamos, no pensamos que estuviéramos haciendo algo novedoso ni diferente. Pensábamos que habíamos tomado la visión de James Madison respecto a la estructura constitucional norteamericana, como un ideal estilizado, y luego escrito eso en las palabras de la economía de bienestar de los años sesenta. Estábamos deletreando en terminología económica moderna lo que Madison pareció haber tenido en mente. Pero resultó que en ese libro, aunque no nos dimos cuenta en el momento, estábamos aplicando por primera vez un análisis positivo a las estructuras constitucionales. La discusión de Black y Arrow respecto a la regla de mayoría se había aplicado a otras reglas de votación ordinarias. Pero nadie se había molestado en enfocar el tema a partir de las constituciones. Así que el libro fue el primer paso en lo que luego conocimos como la economía constitucional.

Permítanme elaborar el tema y resaltar su relevancia. Retomemos lo que dije sobre Wicksell. Si un pueblo tiene como proyecto público construir una piscina, y se desea hacerlo colectivamente, Wicksell dijo que la única forma de asegurar que la piscina va a valer más de lo que cuesta al pueblo, que los beneficios excederán los costos, es por medio de un esquema tributario en el cual todos están de acuerdo en construir la piscina. Si no, no vale su costo. Parece una forma tediosa de hacerlo, pero realmente restringe lo que el gobierno podrá hacer respecto a muchos temas, aún si uno no intentara hacerlo por unanimidad completa, sino que establece que tiene que contar con un voto mayoritario de tres cuartos para subir impuestos. Es restrictivo porque las personas no se pondrán de acuerdo, e incluso pedirán que no les impongan impuestos aunque ellos mismos se beneficiarían del proyecto. ¿Cómo superamos esto? Lo hacemos diciendo que, dado el problema que enfrenta este esquema, permitiremos que proyectos como el anterior sean aprobados por mayoría, en consejos municipales o gobiernos locales, siempre y cuando tengamos un acuerdo respecto a las reglas al nivel constitucional, respecto a las reglas que establecen todos los tipos de cosas que podemos decidir por mayoría. Y sería más fácil obtener un acuerdo o consenso, movernos hacia la unanimidad, al nivel de fijar las reglas bajo las cuales se desarrolla nuestra actividad política. Entonces, la principal contribución del libro, *El Cálculo del Consenso*, fue elevar el nivel de unanimidad, la norma wickseliana, alejándola del proyecto ordinario y poniéndola a la altura de la constitución. 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 norma wickseliana 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.

Resulta que trabajábamos sobre este tema al tiempo que John Rawls trabajaba en su teoría de la justicia. Él había publicado algunos artículos y posteriormente salió a la venta su libro, en 1971. Nosotros estábamos operando detrás de lo que hoy llamaríamos un velo de incertidumbre; Rawls estaba operando detrás de un velo de ignorancia. Rawls decía: podemos determinar lo que es un principio de justicia para la sociedad si nos imaginamos a nosotros mismos detrás de un velo de ignorancia tal que no sabemos qué persona seremos en la sociedad, por lo cual escogeremos algo que será justo para quien sea que podamos ser. Nuestro enfoque decía: estamos analizando una regla particular que limitará los patrones de los resultados políticos. Mientras no sepamos cómo nos impacta esa regla, mientras exista esa incertidumbre, es más probable que logremos un acuerdo al nivel constitucional. Así, se conjugó nuestro trabajo y el de Rawls. Resultó que Harsanyi estaba haciendo algo al respecto durante ese tiempo también. Desconocíamos el trabajo de Harsanyi pero estábamos al tanto de los esfuerzos de Rawls, los cuáles más tarde causaron mucha discusión en el campo de la filosofía política.

Cuando publicamos nuestro libro *El Cálculo del Consenso* en 1962, también provocó mucha discusión. Las críticas fueron favorables. Atrajo el interés de muchos. Nos percatamos de que otros investigadores estaban interesados en los temas que nos inquietaban a nosotros. Así que Tullock y yo organizamos, en la primavera de 1963, una pequeña conferencia de alrededor de 22 personas, economistas, científicos políticos, sociólogos, psicólogos, filósofos, todos ellos trabajando en estos temas. Esta conferencia de trabajo fue en Charlottesville, Virginia, y fue muy emocionante porque todo lo que hicimos fue sentarnos a discutir e intercambiar ideas, por tres días, sobre lo que se debería hacer para desarrollar este programa de investigación. Intuimos que existía un vacío en las ciencias sociales, que nadie estaba estudiando estas estructuras, y sentimos que teníamos que organizarnos. Formamos lo que llamamos el *Comité para el Estudio de las Decisiones Ajenas al Mercado*. Gordon Tullock aceptó recibir los trabajos y editarlos, y la Fundación Nacional de Ciencia nos prestó un poco de apoyo. Llevamos a cabo otras conferencias. Una fue en Nueva York, organizada por William Riker, un científico político con la Universidad de Rochester, quien ha sido tremendamente importante en el desarrollo de este campo. Algunos de sus alumnos destacados ahora ocupan puestos en los departamentos de ciencia política por todos los Estados Unidos. Riker montó la segunda reunión en Nueva York y tuvimos una tercera y cuarta reunión, creo, en Chicago en 1967, en la Universidad de Roosevelt. Decidimos dedicar una tarde completa únicamente a pensar en mejores nombres que *decisiones ajenas al mercado*. Y de esta sesión surgió el nombre *Public Choice*. La verdad es que nadie está feliz con él, y no es de extrañar que confunda a quienes desconocen nuestros estudios, porque realmente no explica lo que hacemos. Aún nos preguntan si es un tipo de encuesta de encuestas. Por supuesto que no lo es, pero el nombre pegó. Así que montamos la Sociedad de *Public Choice* como resultado de esa reunión y luego fundamos la revista *Journal of Public Choice*. Y saben, ha sido una operación muy exitosa. La revista sigue siendo una revista profesional viable y la Sociedad es una organización de académicos viable, no sólo en Estados Unidos, sino que hay una en Europa y una en Japón. También existen otros grupos regionales y nacionales, que han tenido un fuerte impacto alrededor del mundo.

Ello resume lo que ocurrió a mediados de los sesenta, pero luego ocurrieron los años sesenta. Esto es importante porque si nos volvemos hacia el pasado, haciendo una retrospectiva del programa de investigación, nuestro primer libro, *El Cálculo del Consenso*, fue un libro en cierto sentido optimista, esperanzado. Presentaba la visión que yo pensé que James Madison habría tomado de la política de Estados Unidos según operaba en la práctica. Pero para mí los años sesenta fueron caracterizados por un derrumbe del orden y de las reglas. Especialmente en las universidades en Estados Unidos, pero también más en general, un derrumbe de los modales, la moral, y en todo sentido. Me pareció que la perspectiva optimista que estaba reflejada en el primer libro ya no sería convincente, así que empecé a explorar qué ocurriría si nuestra sociedad de hecho quedara destrozada. ¿Qué pasaría si nos sumiéramos en una genuina anarquía? La influencia o el estímulo de un joven colega, Winston Bush, me motivó a estudiar cómo funcionaría la anarquía en la práctica, qué pasaría si de verdad las personas no prestaran atención a las reglas. Resultó ser un proyecto interesante. Para este tiempo me había trasladado a Blacksburg, Virginia, al Instituto Politécnico de Virginia, donde habíamos montado un Centro de Opción Pública y recibíamos visitantes de todas partes. A raíz de la investigación publiqué mi libro en 1975, el cual titulé *Los Límites de la Libertad*. Realmente, es un libro que intenta examinar más profundamente de lo que lo hizo *El Cálculo del Consenso*, cómo las personas pueden aceptar la coacción política como algo legítimo. Subtitulé la obra *Entre la Anarquía y el Leviatán*, porque me parecía que nos enfrentábamos a eso. Nuestros modales, nuestra moral, nuestras reglas, toda interacción ordinaria entre personas estaba perdiéndose, mientras que el gobierno se agrandaba y se agrandaba. Los programas gubernamentales se expandían, se cobraban más impuestos. El problema era cómo lograr un orden en medio de todo esto: anarquía por un lado, y Leviatán por el otro. Parecía estar ocurriendo todo simultáneamente. Por ello penetré más en el terreno de la filosofía política de lo que había hecho antes.

Permítanme, habiendo dicho lo anterior, retroceder en el tiempo un poco y también dejar por un lado mi vivencia personal. ¿De qué se trata *Public Choice*? Ya les conté cómo evolucionó la escuela de la toma de decisiones públicas en términos de su historia administrativa y organizacional. Pero, ¿de qué se trata? Pues, en 1978, fui invitado a ir a Viena a dictar una conferencia, la cual deseaban publicar. Titulé mi monografía *Política sin romance*. Si me preguntaran por una definición adecuada y corta de este programa de investigación que se ha venido desarrollando durante la última mitad del siglo, yo diría que ésta no está mal. La política sin romance es una frase que describe lo que es. Pide que nos quitemos los anteojos rosados con los cuales tendemos a percibir al gobierno, a la política y a las acciones de los políticos. Si nos quitamos las vendas de los ojos, las gafas rosadas, y vemos la política como realmente es, se percibirá en forma distinta. Quiere decir que debemos analizar la actividad política como analizamos la actividad de mercado. Tomamos unos modelos de operación tradicionales, mediante los cuales analizamos la acción de los consumidores, los vendedores, las empresas, los empresarios y cualquier otro actor en el mercado. En nuestros libros de texto de economía y en nuestras clases de economía usamos el modelo de la persona que maximiza sus utilidades, sean éstas cuales fueren, dados los límites que enfrenta. Al aplicar lo anterior a la política, nos topamos con decisiones públicas, como alguien dijo. Es tomar los métodos, el enfoque del economista y aplicarlo a la política, al comportamiento de las personas en papeles gubernamentales, en cargos públicos, como votantes, burócratas, líderes partidistas y representantes ante el congreso y la legislatura o lo que sea. Se puede resumir diciendo que tomamos el modelo del *homo economicus*, el cual ha sido descrito cuando analizamos los mercados, pero que también sirve para analizar la política.

Sin embargo, eso no es suficiente. No es plenamente descriptivo. Retomando lo que dije antes sobre Schumpeter, si uno asume que eso es todo, obtiene algo muy negativo respecto a la política. Hay que agregar el otro nivel, el que logramos en *El Cálculo del Consenso*. Debemos agregar ese otro nivel en el cual, en última instancia, la única forma de legitimar la coacción de un hombre por otro hombre es a través de un orden político en el cual se ha dado un proceso de intercambio. En última instancia, les entregamos nuestros impuestos y nuestra libertad y les permitimos que nos coaccionen porque tenemos que estar recibiendo algunos beneficios a cambio. Desde el enfoque del *homo economicus* del programa de investigación, sumamos las decisiones últimas, y en ese nivel la política tiene que ser un intercambio, o estar compuesta del intercambio, y no ser un conflicto a secas. Si el modelo de la política es tal que cada persona persigue su interés propio, y cada grupo de interés persigue su interés, diseñamos un escenario de conflicto puro, entonces uno se vuelve un revolucionario. Si uno no puede justificar, de alguna forma, la imposición del Estado sobre las personas, uno tiene que ser filosóficamente un revolucionario. Y por eso regreso al mensaje de *El Cálculo del Consenso*, ya que parece optimista que podamos, de hecho, decir que podemos ponernos de acuerdo respecto a ciertas reglas, siempre y cuando tengamos una estructura constitucional, de tal forma que los actos políticos tengan un balance, que no excedan lo establecido en la ley. Luego, podemos afirmar que nos beneficiamos del orden político viable.

Por ende, se puede dividir el análisis de las decisiones públicas de este programa de investigación en dos partes. Lo que se llamaría el *Public Choice* positivo, que incluiría sólo el análisis de las reglas de votación, cómo funciona una burocracia, o cómo una casa legislativa unicameral se diferencia de una bicameral, o cómo la democracia directa sería distinta de la democracia representativa. Y la segunda parte ha sido desarrollada más a fondo, por lo menos por mi propio interés y también más recientemente por lo que se podría llamar la economía política constitucional o la economía constitucional, donde empezamos a examinar las reglas, cómo las escogemos, cómo optamos por el cambio constitucional, cómo reformamos la constitución, y qué restricciones queremos establecer para moderar el comportamiento de nuestros representantes políticos.

Esto es distinto a lo que usualmente ocupa a los economistas. No les gusta pensar acerca de las restricciones que se imponen a sí mismos, pero hay un poco de literatura sobre este tema. Aún a nivel individual, hay literatura que habla respecto de los límites que nos imponemos nosotros mismos, siendo el caso de Ulises y las sirenas el ejemplo clásico de la mitología. Como recordarán, Ulises dijo a sus remadores, "átenme al mástil y no me desaten cuando intente persuadirlos para que me desaten, conforme nos acerquemos a las playas de las sirenas." Él lo hizo porque sabía, de antemano, que estaría tentado, así que se auto-impuso un control o una regla que evitara que él actuara según anticipaba que desearía actuar dada la situación circunstancial que surgiría. A mí me fascina la historia de Ulises porque encaja con nuestra insistencia en las reglas y las constituciones. Hace como cinco años, visitaba a un amigo en Basilea, Suiza, donde se ubica un interesante museo de antigüedades, y tenían una exhibición de vasijas griegas. Las habían traído y prestado de museos de alrededor del mundo, entre ellas una vasija grande que contaba la historia completa de Homero, sobre Ulises y las sirenas, con una ilustración de Ulises atado al mástil y sus remadores ignorando sus peticiones. También ilustraba a las sirenas, y por primera vez, demostré mi ingenuidad y falta de educación sobre la mitología clásica, ya que yo sólo había escuchado la historia de segunda mano. Siempre supuse que las sirenas eran preciosas señoritas, y que Ulises no resistiría ir hacia estas hermosas mujeres que cantaban sus canciones. Resultó que no eran mujeres, sino

pájaros cuyo canto era tan atractivo que uno no podía resistir ir hacia ellos. Y las sirenas estaban organizadas de tal forma que si no atraían a los marineros, ellas mismas morirían, y por lo tanto existían consecuencias que yo no había contemplado.

Sin embargo, en los últimos treinta años se ha generado poca literatura sobre la auto-imposición de reglas, aunque vemos que las personas emprenden dietas o dejan de fumar, y hacen otro tipo de cosas, restringiendo su propio comportamiento, sabiendo que de alguna forma estaremos tentados a romper estas reglas, a pesar de que nosotros mismos nos las impusimos. Si uno aplica esta lógica al grupo, a la comunidad colectiva, surgen distintas razones por las cuales fijar reglas. Quizás uno no quiera restringirse uno mismo, pero puede ser que uno esté de acuerdo con atarse uno mismo siempre y cuando los demás seres hagan lo mismo, de tal forma que no se preocupa uno tanto por la tentación que pueda sufrir en lo personal, sino por lo que otras personas puedan hacer a menos que existan estructuras de límites constitucionales. Es así como los economistas han llegado gradualmente a interesarse más por la noción de cómo escogemos las restricciones, en lugar de cómo maximizamos utilidades dentro del ambiente restringido. Algunas personas han argumentado que no podemos escoger estas restricciones, en particular, porque las mismas evolucionan a través del tiempo. Estoy seguro que sí hay algo de cierto en ello, pero también es cierto que podemos asentar explícitamente algunas estructuras constitucionales y esperar que éstas efectivamente limiten el comportamiento de los actores políticos. Así que el análisis de la toma de decisiones públicas toma en cuenta ambas cosas: el análisis positivo y, al mismo tiempo, el énfasis en las reglas, y cómo podemos mejorar las cosas, reformar y construir constituciones.

A la luz de lo anterior, y regresando a mis comentarios previos sobre mi continua preocupación por la amenaza del Leviatán, en los años ochenta yo percibía cada vez más que, por lo menos en Estados Unidos, ya no había un control sobre el gobierno, que estaba fuera de los límites. Geoffrey Brennan y yo escribimos un libro que publicamos en 1980, el cual llamamos *El Poder para Tasar (The Power to Tax)*. En el libro planteamos el problema de la siguiente manera. Si uno supiera que se puede controlar al gobierno al nivel constitucional, pero que una vez se le suelten las riendas el gobierno maximizará sus ingresos a través de cualquier fuente tributaria dada, ¿qué fuentes tributarias le daría? Y por supuesto, sugerimos que, en un sentido constitucional, uno restringiría severamente la habilidad de los gobiernos de diseñar los impuestos. Uno impondría restricciones constitucionales al cobro de los impuestos.

El libro atrajo mucha oposición dentro de la tradición de las finanzas públicas, de Richard Musgrave en particular, quien seguía afianzado a la visión del déspota o del gobierno benévolo y pensaba que no se le debía restringir para nada. Brennan y yo escribimos nuestro segundo libro, *La razón de las normas*, en 1985, en parte como una respuesta a las críticas al libro anterior. Allí intentamos desarrollar un entendimiento de la constitución, el cuál me parece prevaleció más y fue más difundido en nuestro país que en las ciudades europeas. Allá parecen no comprender cómo uno puede restringir la política mediante estructuras constitucionales. No puedo hablar sobre Centro América y América Latina en este contexto, porque simplemente no sé si están más cerca del patrón europeo o de la mentalidad de Estados Unidos. Eso me preocupó por un tiempo. Pensaba cómo podemos restringir a los gobiernos mediante límites fiscales y otros medios, y por supuesto, en los años ochenta este movimiento de devolución despuntó.

El federalismo se hizo más importante, se habló de privatización, colapsó la Unión Soviética. Mientras todo esto ocurría, el análisis de las decisiones públicas experimentó otro avance, en el cual yo tuve poco que ver, pero sí Gordon Tullock, mi antiguo colega y mi colega nuevamente. En 1967, el prácticamente

inventó el concepto de búsqueda de rentas (*rent seeking*), un discernimiento sencillo, como los demás, que dice que si hay dinero que ganar en la política, uno puede esperar que las personas inviertan para tratar de acceder a él. Es lo mismo que tratar de sacar una ganancia con otras personas que están obteniendo utilidades, uno trata de meterse en el mercado y captar la utilidad. Y por supuesto, conforme los gobiernos se expandieron y se hicieron más y más grandes, se pudieron derivar más y más ganancias buscando y obteniendo favores particulares, por medio del esquema impositivo, o del lado de los gastos, hasta para el financiamiento de proyectos para un grupo de interés específico. En mi país, la actividad de búsqueda de rentas nos come vivos hoy en día, porque la política del interés especial se propaga con desenfreno. Cómo lo vamos a controlar es una pregunta difícil.

En resumen, esas son mis impresiones sobre este programa de investigación y cómo se desarrolló. Es un programa muy activo. Ha tenido una gran influencia en los departamentos de ciencia política en las universidades de Estados Unidos. Ha tenido un impacto menor en la ciencia económica, aunque se ha incorporado como enfoque en los textos de economía. Uno ya no se topa con la ingenua visión del gobierno que se adoptaba hace cincuenta años, ni nada que se le parezca, así que ha tenido su impacto. La pregunta que surge siempre es: ¿cambió el mundo el análisis de las decisiones públicas? Yo jamás he dicho que *Public Choice* es el líder del pelotón, por así decirlo. Lo que es innegable es que las actitudes públicas hacia el gobierno, hacia la política, hacia los grupos y las situaciones colectivas han cambiado. Es dramáticamente distinta hoy, en el año 2001, que hace cincuenta años, en el año 1951. Las personas son más cínicas, más escépticas sobre cómo actuarán los gobiernos en la práctica, sobre qué motiva a los políticos; entendemos más a los grupos de presión, en comparación con nuestra visión hace cincuenta años. Pero jamás he dicho que nosotros produjimos ese cambio a través de nuestro programa de investigación de *Public Choice*, porque no lo creo. Mi propio sentir es que los gobiernos en todas partes del mundo se sobre-extendieron en los sesentas, tanto los gobiernos de bienestar del mundo occidental como los gobiernos en los países socialistas o nominalmente socialistas. Y esos programas fracasaron. Los gobiernos se expandieron demasiado rápidamente, y la gran mayoría fracasó. Creo que el análisis de las decisiones públicas contribuyó al presentar un programa de investigación, y proporcionar al público un fundamento intelectual que explicaba lo que ocurría a su alrededor. Los gobiernos fracasaban por todo el mundo, y *Public Choice* explicó que era de esperar dado el modelo. Fue una sub-estructura intelectual que aclaró las actitudes públicas hacia la política.

No obstante, *Public Choice* es una subdisciplina criticada. En especial, algunas personas han dicho que es fundamentalmente inmoral porque si modelamos el comportamiento de los políticos y los burócratas como maximizadores de utilidad, al igual que en otros campos, entonces, ¿será posible que los políticos y los burócratas miren esos modelos y se comporten como creen que ellos les dicen que se deben comportar? La crítica tiene algo de sustancia, como en la ciencia económica. Los estudiantes de economía se comportan más en términos de la hipótesis del hombre económico que los estudiantes que no estudian economía, así que hay algo de cierto en la hipótesis. Pero no creo que estemos dispuestos a respaldar un régimen en el cual todos deben ser hipócritas para poder subsistir. Yo no quiero tirar a la basura el rigor académico por eso. La política puede, de hecho, atraer a personas que quieren hacer el bien, pero mi problema con eso es que demasiadas personas definen hacer el bien como "esto es lo que yo creo que debes hacer, porque yo quiero que lo hagas, porque yo tengo todas las respuestas correctas." En otras palabras, desean controlar a los demás, y eso es peligroso.

Permítanme terminar contándoles mis inquietudes académicas hoy día, cuyo énfasis es un poco diferente al del pasado. Estoy intentando terminar un libro sobre lo que quiero llamar la *tragedia de lo político*. Utilizo la palabra tragedia deliberadamente, como se usa en la frase tragedia de lo comunal. La tragedia de lo comunal es ahora un denominador común de la literatura económica. Si existe una propiedad, ambiente o local común en el cual cada persona actúa por separado, el resultado será la explotación de todo el valor de la propiedad. En un sentido, la política es necesariamente así. Es una tragedia porque como individuos podemos crear mucho valor, pero esa capacidad sólo se ejercerá si contamos con un orden político, un orden legal, derechos de propiedad y si se protegen los contratos. Así que debemos tener un gobierno, un ente que hace cumplir las reglas. Pero una vez permitimos que alguien haga cumplir las reglas, estas personas mismas pueden salirse del marco establecido. ¿Cómo controlamos a los que controlan? James Madison afirmó: "Si todos los hombres fueran santos, no necesitaríamos un gobierno. Y si los santos fueran los gobernantes, no necesitaríamos controles ni constituciones." Sabemos que ni los hombres son santos, ni las mujeres tampoco. Y a pesar de ello debemos establecer un orden político, y no hemos resuelto el problema. En un sentido nuestra misma naturaleza nos previene de aprovechar el valor potencial que podríamos realizar. Si todos nos comportáramos los unos con los otros, según la visión de Madison, como santos, entonces produciríamos tremendo valor y viviríamos mucho mejor. Pero dado nuestro defecto de naturaleza, no podemos comportarnos así, y es trágico. Es una caída trágica a partir de lo que podríamos lograr. Este tema me lleva hacia la ética, el derecho y la política. Lo estoy analizando ahora.

Lo que intenté hacer en esta conferencia, sin tener un tema que gobernara la plática, fue narrarles con detalle mi interpretación del programa de investigación con el cual he estado involucrado por más de medio siglo. Muchas gracias por su atención.