

LAS ECONOMÍAS POLITIZADAS EN EL LIMBO: AMÉRICA, EUROPA Y EL MUNDO, 1994*

James M. Buchanan

Premio Nobel de Economía

Center for Study of Public Choice.

Universidad George Mason (Virginia, EE.UU.)

I.- Introducción

1994 es un año útil para hacer balance. Han pasado cinco años desde las revoluciones de 1989; y una década desde la celebración del aniversario del 1984 de George Orwell. Sabíamos, mucho antes de 1984, que las predicciones admonitorias de Orwell serían refutadas; como deberíamos haber sabido, mucho antes de 1989, que los regímenes comunistas socializados del Centro y Este de Europa y de la Unión Soviética no eran sostenibles a largo plazo. Pero no le prestamos apenas atención a cómo estarían las extensamente politizadas economías del Este una vez concluida la larga Guerra Fría, cuando Alemania se reunificó, y cuando desapareció la amenaza global de un conflicto nuclear entre las superpotencias.

Ojalá se hubiese hecho realidad la gran predicción de Francis Fukuyama. O más modestamente, ojalá pudiésemos, en 1994, entrever señales de que el mundo se mueve en las direcciones soñadas por Fukuyama.

Sí, por supuesto que sí existe una Ciencia de la Economía. Los economistas encuentran su *raison d'être* en el establecimiento, para el público y también para los políticos, de las condiciones que se deben de cumplir si

* Conferencia pronunciada en Santiago de Compostela el 29 de noviembre de 1994, organizada por el área de Economía Aplicada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela y patrocinada por el Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE), a quién agradecemos su autorización para la publicación del texto.
Traducción de Pedro PUY FRAGA.

se desea que las economías crezcan y prosperen. Pero hay una diferencia entre la aplicabilidad de las enseñanzas científicas de los economistas y las de los científicos de la naturaleza. Me detendré en esta diferencia con algún detalle en la Sección II. En la Sección III, cambiaré de perspectiva y ofreceré algunas sugerencias sobre los fallos de la “ciencia económica” para situarse en el contexto de la realidad política democrática. En la Sección IV, examino las perspectivas de un equilibrio de intereses en las economías politizadas de las democracias modernas. ¿Cuánto valor agregado tiene que sacrificarse en los “agujeros negros” de las políticas distributivas (Magee, Brock y Young, 1989)? ¿Existe algún límite natural?. En la Sección V, introduzco la necesidad de la competitividad entre naciones como aquel fenómeno de la historia moderna que puede garantizar la implosión de los valores que la democracia mayoritaria parece promover. En el discurso, examinaré el papel de una Confederación Europea y, más ampliamente, el funcionamiento de un federalismo competitivo, tanto en Europa como en general. Finalmente, en la Sección VI, retornaré a un terreno más familiar y expondré los intereses constitucionales que pueden reflejar las enseñanzas de la ciencia económica. Las revoluciones constitucionales se producen en la realidad, y la interdependencia de la economía global puede servir tanto a objetivos políticos como económicos.

II.- Las Ciencias de la Naturaleza y las Ciencias del Hombre

Recordemos la predicción de Fukuyama en lo referente a que, una vez refutada histórica y dramáticamente la hipótesis de que la dirección y el control de la actividad económica pueden generar valor a unos niveles comparables a los generados por las instituciones de mercado, todas las naciones reorganizarán sus economías reflejando una aceptación final, aunque sea de mala gana, de los principios de la economía política clásica. Los mercados se convertirían en la forma normal o estándar a través de los que las personas y los grupos realizarían sus actividades económicas ordinarias. Los gobiernos, presumiblemente, retrocederían desde una posición activista y de interferencia y se limitarían a establecer, mantener, y garantizar el respeto a la estructura constitucional y legal en que se apoya el mercado.

La predicción de Fukuyama no muestra señal alguna de convertirse en realidad. No hay ningún indicio de que la ciencia económica, en el amplio sentido del término aquí utilizado, sea portadora de un mayor respeto y autoridad en el momento post-revolucionario de 1994 del que tenía, digamos que en 1984 o antes. El discurso y la acción política, tanto en Europa como en Estados Unidos, prosiguen como si las revoluciones de 1989 no se hubiesen producido. La retórica de la administración Clinton en los Estados Unidos marca un retorno a la de los años sesenta, a una era en la que florecía el activismo de las políticas, y mucho antes de que los incentivos fuesen supuestamente redescubiertos en las décadas de los 70 y los 80.

¿Por qué? La cuestión reside en las causas por las que la ciencia económica es tan diferente de sus homólogas ciencias naturales. Los avances tecnológicos basados en el desarrollo y la experimentación de las ciencias naturales generan cambios que nos permiten obtener mayor valor de producción dada una cantidad de insumos. Se producen, por supuesto, pérdidas distributivas que recaen sobre las personas que puedan haber invertido capital humano y no humano en las tecnologías obsoletas. Estas personas, en el mejor de los casos (o en el peor), pueden, no obstante, cuando están organizadas, asegurarse algún tipo de acción política que retrase los cambios hacia el aumento de la eficiencia. Pero como en definitiva algunas personas siempre tienen un interés directo en la introducción de los avances tecnológicos derivados del progreso científico, se garantiza la tendencia y dirección final del proceso hacia el cambio.

La cuestión difiere bastante cuando nos referimos a los cambios en la estructura económica que pueden incrementar la producción global de valor. Los beneficiarios potenciales de una aplicación de las enseñanzas de la ciencia económica tienden a estar diseminados entre el conjunto de la población, y suelen ser grandes números de individuos. Es poco probable que la introducción de reformas económicas tendentes a abrir los mercados beneficien a alguien en particular de forma diferenciada. Los cambios estructurales que incrementan la eficiencia sólo se pueden introducir a través de la acción colectiva y concertada de la unidad política, y puede resultar muy difícil conseguir apoyos privados organizados para tales cambios, a pesar de que generen incrementos en el valor total agregado. Incluso cuando se proponen tales reformas, los grupos organizados pueden utilizar deliberadamente

esas mismas vías de la acción política para reducir o destruir el valor potencial.

El interés económico directo de cada hombre o mujer gira en torno al valor total que controla personalmente. Pero este objetivo puede alcanzarse a través de la obtención de una cuota mayor de un total agregado constante o que decrece, o manteniendo la misma cuota o incluso una cuota menor de un total agregado mayor. Consideremos a una persona que toma en consideración la obtención, a través de la acción política organizada, de un incremento de su renta personal desde dos a tres dólares, incluso aunque tenga la certeza de que el valor agregado del conjunto de la economía se reducirá en dos dólares como consecuencia del proceso. La persona gana un dólar; los demás miembros de la economía pierden dos dólares; el juego es de suma negativa. En las políticas distributivas de las democracias mayoritarias modernas hay poca cabida para la aplicación de la ciencia económica.

III.- La Riqueza de las Naciones

¿Quién tiene un interés directo por la riqueza de una nación? ¿Quién debería tener ese interés?

Aquí surge una contradicción normativa a la que se enfrenta el liberal clásico. Margaret Thatcher fue duramente criticada por su afirmación de que no existía la sociedad, como tal. Su intención era sugerir que sólo los individuos son capaces de ofrecer una medida del valor y de la evaluación. Pero, tomado de forma literal, podría entonces no existir un interés agregado, un "interés nacional", una "visión" de España, los Estados Unidos, o cualquier otro estado o grupo nacional.

Y sin embargo todos los comentaristas actúan dando por supuesto que tal interés agregado existe, y con independencia del lugar que ocupen en el espectro ideológico más típico. Es como si estuviésemos obligados, lo queramos o no, a adoptar una concepción organicista al tiempo que, simultáneamente, proclamamos normas individualistas en nuestra filosofía.

Existe, desde luego, un problema en esta cuestión, que se manifiesta más agudamente en el momento histórico post-revolucionario de mediados de los noventa. Durante la Guerra Fría, pudieron relegarse las reivindicaciones normativas del individualismo, y la adhesión a la retórica de los objetivos nacionales pudo permanecer incuestionada e incuestionable. España, los Estados Unidos y el Oeste en general se convirtieron en entes con significado moral y la riqueza de las naciones, definida como el valor agregado de la producción y su tasa de crecimiento, se convirtió en el criterio comparativo de medición. Para sobrevivir en el conflicto internacional frente al Comunismo, el Oeste necesitaba una economía productiva. Y ahí se constató un auténtico interés común en la prosperidad económica y el crecimiento, interés prevalente sobre su reflejo en las cuotas de valor separables privadamente. Los objetivos distributivos puros, con su consiguiente conflicto interno, pudieron y de hecho fueron subordinados, al menos en parte, a la consecución del objetivo más amplio. La Guerra Fría mantuvo controlado al estado de bienestar basado en transferencias.

La Guerra Fría ha concluido; el Oeste triunfó. Pero, ¿qué quiere decir esto para los intereses privados en la riqueza de las naciones? ¿Porqué deberían de preocuparse los ciudadanos por cualquier cosa que no fuese su propia y divisible cuota de la prosperidad económica, salvo que así lo determine un mero cálculo de probabilidades? ¿No es posible predecir una auténtica explosión de las políticas distributivas democráticas una vez que el interés parcialmente aglutinador derivado de la Guerra Fría ha desaparecido de la conciencia pública y política?

Observemos lo que nuestro modelo predice. En los Estados Unidos, durante 1993, fuimos testigos del retorno a una retórica de la lucha de clases que no se había escuchado durante el último medio siglo. En 1994, fuimos testigos de un esfuerzo masivo, si bien frustrado, de transformar una gran parte de nuestra economía, fundamentado principalmente en objetivos redistributivos. Es prácticamente seguro que estas iniciativas de 1993 y 1994 reducirán, y muy probablemente de forma sustancial, la riqueza potencial de la nación tal y como se contabiliza de forma convencional. Pero ¿de qué preocuparse? Simplemente, no hay forma de establecer un cálculo de los intereses que podrían operar como baluarte frente a los empresarios políticos que tratan siempre de explotar las oportunidades de establecer ganancias

distributivas diferenciales. El éxito político deviene en el único criterio de aceptabilidad. La coalición de intereses vencedora se legitima a sí misma por el hecho de haber triunfado, y de forma independiente de los efectos que tiene en el valor social agregado.

Las economías politizadas de las democracias occidentales se enfrentan a un déficit de muchas dimensiones, incluida, por supuesto, la dimensión que se refiere a la obvia transferencia de valor por vía fiscal desde los contribuyentes futuros a los beneficiarios del presente. Los grupos de interés con pretensiones, tanto si se organizan geográficamente, o por razones de edad, y tanto en los Estados Unidos como en cualquier otra parte, o unidos por cualquier otro interés aglutinador, son lo suficientemente poderosos como para evitar cualquier limitación política a las tasas de crecimiento de los derechos al subsidio. Por otro lado, los perceptores de rentas productivas se resisten a los intentos de incremento de la presión fiscal, si este incremento no les garantiza un dividendo cuantificable en sus propios intereses privados. El "Estado lechera" de De Jasay (1995) está ya entre nosotros, pero las transferencias no se limitan a los dadores y perceptores del presente. La financiación masiva del déficit constituye una carga para los contribuyentes futuros, lo que garantiza un exacerbamiento en los próximos años del conflicto entre aquéllos que dependen del estado del bienestar y los perceptores de rentas productivas. Alguien debe pagar el gasto que en la actualidad se recoge en los presupuestos públicos. ¿Aceptarán pacíficamente los receptores de rentas del nuevo siglo sus obligaciones personales de pagar las deudas acumuladas a lo largo de la década de los noventa? ¿Y porqué deberían hacerlo?

IV.- ¿Un equilibrio de intereses?

Casi todos los observadores coinciden en señalar que los sectores públicos de las democracias occidentales son "demasiado grandes", en el sentido de que se podría producir mayor valor económico con los recursos disponibles si se pudiesen reducir tales sectores públicos, sea cual sea la forma de medirlos. Con toda seguridad la economía de una nación no produce el máximo valor posible cuando el gasto público representa más de la mitad de su Producto Interior Bruto. Si el socialismo de gran escala fracasó tan

estrepitosamente, ¿cómo puede esperarse que funcione el socialismo de pequeña escala?

La cuestión trascendental no se refiere tanto al tamaño absoluto del sector público cuanto a las variaciones relativas que con toda probabilidad se producirán en su tamaño. Mientras el sector politizado permanezca estable en relación al producto total, el conjunto de la economía puede funcionar razonablemente bien, a pesar del obvio coste de oportunidad medido en pérdidas de valor potencial. Pero ¿cuáles son las perspectivas de mayor o menor politización en las democracias occidentales en lo que queda de este siglo y en los primeros años del próximo? ¿Se ha conseguido, en 1994, alguna forma de equilibrio? Los grupos que podrían garantizarse la obtención de beneficios a través de la acción política, incluso a costa de la productividad económica global, ¿han agotado todas sus oportunidades? ¿Se conformarán esos grupos con el valor actual de sus reivindicaciones sobre los demás? ¿Se estabilizará el sector público español en su nivel porcentual del producto interior bruto actual? ¿Cambiarán los Estados Unidos sus prioridades de gasto en defensa por gastos de transferencia manteniéndose el relativamente reducido tamaño del sector público? ¿Se estabilizará el incremento en el gasto de transferencias? ¿O tendrán éxito los intereses políticos en llevar América a los niveles europeos?

No soy capaz de encontrar una lógica analítica simple que me permita identificar un nivel de equilibrio en la dimensión del sector politizado, incluso en el sentido más convencional que prefieren utilizar los economistas. Las funciones de reacción tributaria, junto con las especulaciones sobre la curva de Laffer, o los modelos de elección pública, nos pueden ofrecer resultados interesantes, pero difícilmente producirán una explicación general y definitiva. Tal y como señalamos anteriormente, durante la Guerra Fría entre el Este y el Oeste, se daban simultáneamente objetivos económicos y militares. Y había un punto en la relación de sustitución que pudo haber mantenido los intereses redistributivos bajo control. Pero desaparecido ese punto, ¿dónde se sitúa el nuevo techo?

V.- Competencia entre naciones

Los límites a la destrucción de valor económico potencial originados por las políticas redistributivas de la democracia mayoritaria pueden ser determinados indirectamente por la necesaria competitividad entre unidades políticas separadas, los estado-nación, a través de los cada vez más intensos nexos económicos mundiales de interdependencia. En un sentido muy literal, la emergente competitividad internacional ha sustituido, y sustituirá, a los elementos económicos de la Guerra Fría, incluso si tal resultado se genera en cada caso de manera muy diferente. Un solo estado-nación que esté totalmente aislado de los nexos mundiales puede permitir que sus políticas distributivas internas destruyan una parte importante del valor económico potencial que su base de recursos haría posible. Pero en la medida en que su economía esté integrada con la de otras unidades políticas, pueden verse frustrados los esfuerzos destinados a extender las transferencias fiscales y las intrusiones reglamentarias. Un solo país no puede fácilmente imponer tipos impositivos sobre sus recursos o bienes que estén muy por encima de los niveles de los países con los que mantiene relaciones comerciales sin provocar distorsiones no deseables en los términos del intercambio. La disciplina básica del mercado emerge para establecer severos límites a las iniciativas no productivas de búsqueda de rentas a través de la política.

Los desarrollos tecnológicos, muy especialmente aquéllos que surgen de la revolución de la información y las comunicaciones, pueden garantizar el aumento de la interdependencia económica entre las naciones (Mckenzie y Lee, 1994). En la medida en que esta tendencia histórica se vaya materializando, las actividades destructoras de valor de las coaliciones que buscan rentas en la política se verán inhibidas internamente. El estado de bienestar sobredimensionado basado en transferencias puede tener sus días contados, a menos que las coaliciones entre diversos estados puedan cartelizar de forma efectiva los sectores de transferencias de cada uno de ellos, y por consiguiente evitar de forma preventiva las presiones de la competitividad internacional.

Resulta útil, en este punto, discutir brevemente la perspectiva que se le presenta a los países de la Europa Occidental en su movimiento hacia una confederación Europea. Como he sostenido en otro lugar (Buchanan, 1994),

creo que Europa ha perdido, probablemente, una ocasión histórica única de alcanzar la grandeza económica a través de la integración en un federalismo genuinamente competitivo, en el que se hubiesen podido asegurar las ventajas de un gran mercado, al tiempo que simultáneamente las fuerzas de la competencia entre los estados podrían haberse canalizado para evitar una politización interna excesiva. Las perspectivas para Europa no son tan brillantes en 1994 como lo eran en 1990, en gran medida debido al contrapeso ejercido por las fuerzas de la burocratización de Bruselas y la intransigencia nacionalista. Los impulsos hacia la reglamentación y la armonización de las diversas economías, tal y como los dicta Bruselas, y tal y como se reflejan en el Tratado de Maastrich, son contrarias a la liberación de las fuerzas potenciales que fomentan la eficiencia en el marco de la competencia interestatal.

Es necesaria para Europa una autoridad central fuerte, pero severamente limitada; una autoridad que pueda hacer cumplir de forma efectiva la libre circulación de bienes y recursos a través de las fronteras nacionales. Pero esta autoridad no debería extenderse hasta el punto de tener la capacidad de imponer requisitos reglamentarios en las unidades políticas separadas, ni deberían incluirse la moneda única y el banco central único como componentes de un esquema global de federalismo competitivo. Europa se ha enfrentado a una ocasión ideal para la introducción de la propuesta de Hayek sobre las monedas competitivas. El banco central de cada nación debería poder emitir su propia moneda, pero cada ciudadano de Europa debería estar constitucionalmente protegido en su libertad de suscribir contratos en cualquiera de esas monedas, incluido el pago de sus impuestos.

Soy consciente, desde luego, de que la Europa de 1994 está muy lejos de conseguir el ideal de federalismo competitivo que en 1990 parecía posible. Pero las fuerzas de la historia siguen haciendo su trabajo, y el fracaso de los dirigistas para que se aceptase dócilmente el tratado de Maastrich mantiene vivas las esperanzas de todos los auténticos federalistas.

VI.- Interés constitucional, ciencia económica, e interdependencia internacional

Mi intención en la presente conferencia ha sido ofrecer un resumen panorámico y una valoración global de las economías politizadas del mundo en 1994, particularmente de América y Europa Occidental. He añadido de forma deliberada en el título "en el limbo" con el objetivo de sugerir que hay muchos temas en fase de transición desde dónde estábamos, antes de 1989, hasta algún otro destino. No se ha conseguido un equilibrio con posterioridad a la Guerra Fría.

He organizado mis observaciones en torno al tema estimulado por la predicción optimista y provocativa de Fukuyama, de que la ciencia económica emergería triunfante y que los sistemas políticos, en todas partes, reorganizarían sus economías de acuerdo con los principios del mercado. Pero, ¿porqué no hemos sido testigos de un mayor apoyo al mercado y su instauración en las intensamente politizadas economías de Europa Occidental y América? ¿Por qué ha continuado el crecimiento del sector público en relación a la producción nacional?

Ninguna cuestión de importancia resulta ajena a los principios básicos de la ciencia económica. Sabemos que los mercados que permiten la libre entrada y salida, y que los precios se establezcan por la oferta y la demanda sin intrusiones de carácter político, constituyen una estructura que genera más valor económico, medido conforme a los propios parámetros que genera por sí mismo el propio proceso de mercado, que ninguna otra estructura organizativa. Y el valor económico es apreciado por todo el mundo. Cada uno de nosotros preferimos vivir en una comunidad, una región, una nación, y un mundo que sea próspero y que nos provea de abundantes bienes y servicios, con incrementos de la abundancia conforme pasa el tiempo. Cada uno de nosotros, sin importar quién seamos o dónde estemos, tenemos un interés constitucional permanente en la prosperidad económica.

Pero no tenemos un interés directo que motive la acción. Por el contrario, tenemos intereses no generales, no constitucionales, que se miden en beneficios para nuestras pequeñas y no globalizadoras comunidades geográficas, ocupacionales, industriales, profesionales, u organizaciones

institucionales; intereses que entran en conflicto con el interés general o constitucional. Y son estos grupos de intereses particulares, tal y como explotan las políticas de la democracia mayoritaria, los que impiden la aplicación de los principios básicos de la ciencia económica sobre las realidades institucionales observadas. Persisten, desde luego, algunos residuos de ignorancia de la ciencia económica más básica, incluso entre los líderes políticos más sofisticados y en unas fechas tan tardías como 1994; pero la fuerza principal que impide el dominio de los intereses constitucionales es la presencia de intereses distributivos particulares, y no la ignorancia (Olson, 1982).

¿Cómo se pueden promover los intereses constitucionales de todos los miembros de una entidad política? ¿Cómo puede persuadirse a las personas de que deben actuar políticamente para promover sus intereses generales compartidos aunque estén en oposición a sus intereses distributivos particulares? Yo mismo he dedicado una buena parte de mi larga carrera académica intentando resolver cuestiones como ésta. No estoy más próximo a la solución en 1994 de lo que estaba en 1954, fecha en la que comencé a preocuparme por estas cuestiones.

No obstante, no desespero, porque presiento la posibilidad de que está próximo el día en que en algún lugar, en algún momento, emergerá un conjunto de empresarios políticos de una comunidad que acordarán la instauración de su propia variante institucional de lo que son básicamente los principios del liberalismo clásico. Es decir, los líderes de un país actuarán para promover los intereses constitucionales de su población, y la política interna de ese país será capaz de permitir que pase el tiempo suficiente para que el experimento funcione. De esta forma puede que surjan uno o más ejemplos para que otros líderes los imiten. Los países de la periferia asiática se me vienen aquí a la mente, junto con otros de América Latina. Los Estados Unidos, y los países de Europa Occidental, podrían entonces sentirse incitados a abandonar la arterioesclerosis política del estado sobredimensionado del bienestar y de las transferencias al observar el crecimiento de naciones más pequeñas.

Referencias Bibliográficas

Buchanan, James M., "Catalonia and the Constitution of Europe", manuscrito: Center for Study of Public Choice, Fairfax, Virginia, 1994.

Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, Nueva York: The Free Press, 1992.

de Jasay, Anthony, *The State*, Oxford: Oxford University Press, 1985.

Magee, Stephen P.; Brock, William A.; y Young, Leslie; *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Mckenzie, Richard B.; y Lee, Dwight R.; *Quicksilver Capital: How the Rapid Movement of Wealth Has Changed the World*, Nueva York: The Free Press, 1991.

Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University, 1982.