

## LA TEORÍA DE “PUBLIC CHOICE”<sup>1</sup>

La teoría de la elección u opción pública (*Public Choice theory*), trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que se le presentan. Comprende dos ramas: a) La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y b) La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil.

Partiendo del individualismo metodológico, sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público principalmente buscando sus propios intereses y sólo entonces buscando el bienestar social. Además estudia las elecciones fuera del mercado, es decir, las elecciones como un proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas.

En general, esta rama estudia los "fracasos del gobierno" como una respuesta ante quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante los denominados fracasos del mercado; así postula que la evidencia científica señala al gobierno -y no al mercado- como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad.

### 1. Nacimiento de la Teoría de la Elección Pública

James M. Buchanan descubrió que era posible la aplicación y la extensión de la teoría económica a las elecciones políticas y gubernamentales, hallando además que era posible extender dicha teoría a las decisiones de los ciudadanos a efectos de hacer posible la elección entre las diversas opciones existentes en el mercado político. Dicho descubrimiento le valió el premio Nobel de economía en 1986.

Además, y como resultado del análisis antes precisado, Buchanan realizó un descubrimiento que parece una perogrullada: las decisiones políticas, que son las realizadas por los estamentos del estado encargados del manejo estatal, necesariamente generan costos a los particulares y a la sociedad en su conjunto. Asimismo, las decisiones políticas no le cuestan al Estado como tal, sino a todos los que se encuentran bajo el dominio de dicho Estado. El costo de la toma de



<sup>1</sup> Para este punto ver Robert L. Formaini “James M. Buchanan – The Creation of Public Choice Theory », Economic Insights, Federal Bank of Dallas, Vol. 8 Nº 2, 2003; J.M. Buchanan “Public Choice: The Origins of a Research Program”, Center for the Study of Public Choice, George Mason University, 2003; Pierre Lemieux, “The Public Choice Revolution”, Regulation, Fall 2004; Jean-Jacques Rosa, “Political Systems, Economics of Organization, and the Information Revolution (The Supply Side of Public Choice)”, European Public Choice Society Meeting, Paris, April, 2001; Edgardo Enrique Zablotsky, “A Public Choice approach to military coups d'état”, CEMA, August 1992; Wikipedia; The Concise Encyclopedia of Economics, by William F. Shughart II; Dennis C. Mueller, Public Choice III, Cambridge University Press 2003; J.C. de Pablo, “Economía con desconfianza infinita”, AAEP, 2002; Gordon Tullock, “Government Spending”, 2002.

decisión se convierte entonces en un factor que influye en la eficiencia y los efectos de la decisión política. Como resultado de la constatación referida, y dado que los Estados administran bienes y fondos, los cuales por definición son públicos, el pueblo debería tener la posibilidad de recurrir a mecanismos previstos por la ley y de obligatorio cumplimiento, que le permitan controlar e intervenir en las decisiones de los actores públicos.

La teoría antes referida resulta importante para comprender diversos fenómenos políticos y jurídicos que se dan en la realidad. Asimismo, permite entender la razón por la cual las normas jurídicas constitucionales deben elaborarse de tal forma que permitan un adecuado control del comportamiento del Estado por parte del electorado y además permite entender también por qué dicho control resulta indispensable.

James Buchanan fue co-fundador, con Gordon Tullock, de la teoría de la Elección Pública. Buchanan entró a la universidad de Chicago para continuar sus estudios de economía de grado como un “socialista libertario”. Luego de asistir por seis semanas a un curso de Frank Knight sobre teoría de los precios, según él mismo recuerda, se había transformado en un defensor celoso de los mercados.

La siguiente gran conversión de Buchanan fue al leer un artículo en alemán del economista sueco Knut Wicksell. El artículo contenía un mensaje algo oscuro acerca de que sólo los impuestos y los gastos aprobados en forma unánime pueden ser justificados. Wicksell argumentaba que sólo de esa manera debían establecerse los impuestos necesarios para financiar los programas a ser ejecutados. La idea de Wicksell contradecía el punto de vista por entonces corriente de que no es necesario que exista conexión entre los impuestos pagados por el contribuyente y los beneficios recibidos. Éste es aún hoy en día el punto de vista corriente. Pero Buchanan halló que el argumento era convincente, y tradujo el ensayo en inglés y comenzó a pensar más dentro de la línea del pensamiento de Wicksell. El producto de este pensamiento fue el libro que escribió en conjunto con Gordon Tullock, [The Calculus of Consent](#), en el cual demostró que requerir la unanimidad es impracticable y consideró una modificación de ese requerimiento que con Tullock denominó la “unanimidad factible”. Este libro, en conjunto con el de Anthony Downs [An Economic Theory of Democracy](#), contribuyó al inicio de un nuevo campo de la teoría económica – la teoría de la Elección Pública – y hoy es considerado un clásico. Buchanan y Tullock pusieron también en marcha un nuevo journal académico, *Public Choice*.



Quizá la contribución más importante de Buchanan a la economía sea su distinción entre dos niveles de Elección Pública – el inicial, que es cuando se escoge una constitución, y el nivel post-constitucional. El primero consiste en fijar las reglas del juego, y el segundo en cómo jugar el juego, dadas las reglas. Buchanan ha propugnado que los economistas deberían pensar más acerca del primer nivel en lugar de actuar como jugadores políticos en el segundo. Para difundir este punto de vista, Buchanan fundó un nuevo journal llamado *Constitutional Economics*.

Aparte la obra ya mencionada escrita en forma conjunta con G. Tullock, Buchanan es autor de The Demand and Supply of Public Goods, 1968, Chicago: Rand McNally; Cost and Choice. Chicago: Markham, 1969; "Introduction: L.S.E. Cost Theory in Retrospect." in James M. Buchanan and G. F. Thirlby, eds., 1973, L.S.E. Essays on Cost. London: Weidenfeld and Nicolson; The Limits of Liberty, 1975 (con Robert P. Tollison). Chicago: University of Chicago Press. Freedom in Constitutional Contract. 1977. College Station: Texas A&M University Press; The Power to Tax, 1980 (con Geoffrey Brennan). Cambridge: Cambridge University Press. Sus obras completas pueden ser accedidas en The Collected Works of James M. Buchanan, Library of Economics and Liberty, 2001, Liberty Fund, Inc.

3

## 2. Principios básicos

La Elección Pública aplica las teorías y métodos de la economía al análisis de la conducta política, un área que otrora fue provincia exclusiva de los científicos políticos y los sociólogos. La Elección Pública dio lugar a un campo específico de especialización por medio de las obras de sus fundadores: Kenneth J. Arrow, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, Mancur Olson, y William Riker. La Elección Pública revolucionó el estudio de los procesos de decisión democráticos.

Como fue ingeniosamente definido por Buchanan, Public Choice es "la política sin la novela romántica". El pensamiento ilusorio presume que los participantes en la esfera política aspiran a promover el bien común. Según el punto de vista del "interés público", los funcionarios públicos son retratados como "servidores públicos" benevolentes que lealmente llevan adelante "el deseo del pueblo". En su servicio público en interés de los votantes, los políticos y funcionarios se elevan por encima de sus intereses pueblerinos.

Cuando se modela la conducta de los individuos que persiguen maximizar su utilidad – que es la jerga económica de sentido personal del bienestar – los economistas no están negando que la gente se preocupe por sus familias, sus amigos, o su comunidad. Pero Public Choice, como el modelo económico de conducta racional sobre el que descansa, supone que la gente está guiada principalmente por sus propios intereses y, lo que es más importante, que las motivaciones de la gente dentro del proceso político no son distintas que las de la misma gente de comerse un bife, tener una vivienda o un automóvil. Después de todo, se trata de los mismos seres humanos. En cuanto tales, los votantes "votan con sus bolsillos", sosteniendo a los candidatos y propuestas que creen que los dejarán en una posición personal mejor; los burócratas pugnan por avanzar en su propia carrera; y los políticos buscan ser elegidos o reelectos. Public Choice, en otras palabras, transfiere simplemente la teoría económica del actor racional al campo de la política.

La teoría de la Elección Pública es economía aplicada a un mercado con derechos de propiedad peculiares. Como en mercados ordinarios, se supone que los individuos persiguen racionalmente sus objetivos separados; como en aquel análisis, podemos hacer y luego levantar supuestos simplificadores como los de información perfecta y costos de transacción iguales a cero. Pero los derechos de propiedad en el mercado público incluyen el derecho de los individuos a votar por sus representantes, actuar a través de

procedimientos apropiados, sacar leyes, de autoridades del gobierno diversas de hacer cumplir las leyes, de jueces de interpretarlas, y así sucesivamente.

Hay dos puntos de vista penetrantes que surgen en forma inmediata de los procesos de elección colectiva. 1) El individuo se transforma en la unidad fundamental de análisis. Public Choice rechaza construir unidades de toma de decisiones orgánicas, tales como “el pueblo”, la “comunidad” o la “sociedad”. No son los grupos los que eligen, sino los individuos. En cuyo caso el problema es cómo modelizar las distintas maneras en que las preferencias diversas y a menudo conflictivas de individuos egoístas se expresan y compaginan cuando las decisiones son tomadas de modo colectivo.

2) Los procesos público y privado difieren entre sí, no porque las motivaciones de los actores sean distintas, sino porque hay severas diferencias en los incentivos y restricciones que canalizan la prosecución del interés egoísta en ambos contextos. Por ejemplo, el comprador de una casa elige entre las alternativas disponibles a la luz de sus circunstancias personales y capturen en forma completa los beneficios y soporta los costos de su propia elección. La decisión de compra es voluntaria, y se llegará a un acuerdo solamente si tanto el comprador como el vendedor terminan en mejor situación que antes. Por otro lado, si un político promete hacer construir un proyecto para la protección de la comunidad del nuevo propietario contra las inundaciones, la acción depende de que al menos algunos de sus vecinos voten por que se establezca un impuesto a ellos mismos y a otros. Como los costos y beneficios del proyecto son compartidos, no existe garantía de que el bienestar de cada uno aumente. Lo más probable es que sostendrán al proyecto los propietarios de casas anegadizas, que serán los más beneficiados. Su apoyo será más fuerte aún si los impuestos deben ser pagados de manera uniforme por toda la comunidad. Los propietarios alejados de la zona anegadiza, para quienes los costos del proyecto son mayores que sus beneficios esperados, votarán racionalmente en contra de la propuesta; si se encuentran en situación minoritaria terminarán siendo obligados a pagar. A menos que la regla de votación requiera el consentimiento unánime, que permite que todo individuo perjudicado pueda vetar la propuesta, o a menos que los situados en terrenos inundables puedan ser relocalizados fácilmente en otra jurisdicción política, los procesos de decisión colectivos permiten que una mayoría imponga sus preferencias a la minoría. Los estudiosos de Public Choice también han identificado otros problemas aún más profundos.

### 3. Las instituciones y los mecanismos de Elección Pública

Por lo menos desde la época del marqués de Condorcet (1785) se ha sabido que si se vota entre tres o más candidatos o alternativas se puede fracasar en elegir el resultado más preferido por la mayoría o se puede entrar en “ciclos de votación” que no conducen a ningún lado<sup>2</sup>. El “teorema de imposibilidad” de Kenneth Arrow demuestra que no existe un mecanismo que permita realizar elecciones colectivas, distinto de la dictadura, que traduzca las preferencias de individuos diversos en una función de utilidad social con buen comportamiento. Tampoco se ha encontrado ninguna regla electoral cuyos resultados no puedan ser manipulados ya sea por los mismos individuos – es decir, votando en forma estratégica por los candidatos o los aspectos menos preferidos con el fin de bloquear otros

<sup>2</sup> Enrique A. Bour, Tratado de Microeconomía, 2009, [Capítulo XXI \(“Eficiencia y elección social”\)](#), p. 637-653 tiene más referencias sobre estos puntos. En la sección 4.1 se desarrollará esta cuestión.

resultados aún peores – ya sea por el que controla la agenda según la cual se toma en cuenta el orden de emisión de los votos.

Estudiando la toma de decisiones colectiva por medio de comités, [Duncan Black](#) dedujo lo que desde entonces se conoce como el [teorema del votante mediano](#): Si los votantes están completamente informados, si sus resultados preferidos pueden ser dispuestos a lo largo de una única dimensión (p.ej. de izquierda a derecha), si cada votante tiene un único resultado preferido a los demás, y si las decisiones son adoptadas mediante una simple regla mayoritaria, luego con un número impar de votantes resultará decisivo el voto del votante mediano. Cualquier propuesta a la izquierda o a la derecha de ese punto será derrotada por una más próxima a la del votante mediano. Como las propuestas extremas pierden frente a las propuestas centristas, los candidatos y los partidos en un sistema bipartidista se trasladarán hacia el centro, y el resultado será que sus plataformas y promesas de campaña sólo diferirán marginalmente. Invirtiendo la frase usada como eslogan por el esperanzado candidato presidencial de 1964 Barry Goldwater, las elecciones por mayoría representan para los votantes un eco, no una decisión. Si los supuestos previos son válidos, las preferencias del votante mediano también determinarán los resultados de los referendos populares. De hecho, anticipando que las propuestas impopulares serán derrotadas, los que diseñan las iniciativas de voto se afanarán por adoptar un lenguaje centrista, trasladando teóricamente los resultados políticos a una mayor proximidad al punto ideal del votante mediano que lo que se hubiera dado si las decisiones fueran tomadas, en lugar de ello, por representantes interesados en sí mismos.

5

Al modelizar la decisión de votar en un ambiente de elección racional [Anthony Downs](#) señaló a su vez que en sí el acto de votar es irracional. Esta conclusión se desprende del hecho de que la probabilidad de que el voto de un individuo determine el resultado de una elección es asombrosamente baja. El voto de una persona volcará el resultado a favor del candidato o de la cuestión preferida sólo si los votos de los restantes votantes se distribuyen de manera uniforme. A medida que el número de votantes tiende a ser más grande, la probabilidad de lograrlo tiende rápidamente a cero, por lo cual los beneficios de concurrir a votar son probablemente muy inferiores a sus costos. Por consiguiente, Public Choice predice una escasa participación de votantes si éstos son racionales. Efectivamente, si hay un rompecabezas que aún no ha sido resuelto, no es la tan baja participación en las elecciones de U.S., sino por qué es tan elevada.



Supongan que ustedes son “miembros” de un comité de tres personas, X, Y y Z, incluyéndolos a ustedes como miembro Y. Debe hacerse una votación por simple mayoría de la Propuesta A vs la Propuesta B. Supongan que existe una probabilidad 50-50 de que cualquiera de los otros miembros vote a favor de A, y lo mismo para B. No hay abstenciones ni una tercera alternativa. ¿Bajo qué condiciones el voto de ustedes resultará decisivo? Lo cual significa preguntarse sobre la probabilidad de que haya un empate si ustedes no votan. Como X y Z pueden votar cada uno por A o por B, hay cuatro resultados alternativos de la votación sin tenerlos en cuenta a ustedes: A-A, B-B, A-B y B-A. Solamente en los dos últimos casos hay un empate si ustedes no votan; en los otros casos,

no hace diferencia que ustedes voten por A, o por B, o no voten. Luego sólo hay dos casos sobre cuatro en los cuales cuentan los votos que ustedes emiten.

Usando álgebra combinatoria, verán que si llamamos  $p$  a la probabilidad de que alguno de los otros votantes escoja A, y  $(1-p)$  a la probabilidad de que lo haga, en cambio, por B, la probabilidad de que exista un empate está dada por la fórmula  $P = nC_{n/2} \cdot p^{n/2} \cdot (1-p)^{n/2}$ , fórmula en la cual  $nC_{n/2}$  es el número de combinaciones de  $n$  votantes tomados de a  $n/2$ . En la práctica, con un amplio número de votantes (1000 o más en la tabla) debe usarse una aproximación para calcular  $P$ , aún con computadora.

Si cuentan los resultados posibles, calculan sus equi-probabilidades, y suman las probabilidades de los resultados con empate, o en forma alternativa utilizan la fórmula previa, se puede estimar que en un comité de cinco miembros (incluyéndolos a ustedes) la probabilidad de que el voto de ustedes sea tenido en cuenta es  $3/8$  o 0.375. A mayor número de votantes, esta probabilidad se reducirá. Con 1000 votantes, la probabilidad es de alrededor 0.02 (algo así como 1:50). Con 10 millones, muy inferior al número de votantes en una elección de Argentina, es 0.0002 (1:5000). Además, hay que tener en cuenta que la probabilidad de que el voto de ustedes sea decisivo disminuye dramáticamente si la probabilidad de que algún otro votante elija una u otra alternativa es diferente de 50-50. Por ejemplo, supongan que analizamos la reciente elección presidencial de U.S. con unos 100 millones de votantes, y que uno cualquiera de los votantes tomado al azar votara por Barack Obama con probabilidad 0.51 y la probabilidad de que vote por John McCain es 0.49. Así se puede calcular la probabilidad de un empate, y luego de que el voto de uno cualquiera sea decisivo: es igual a 8 dividido por  $10^{8691}$  (o sea 10 seguido por 8690 ceros), un número más que astronómico, mucho mayor que la cantidad de partículas elementales de nuestro universo ( $10^{100}$ ) y que la edad, en segundos, del universo ( $3 \times 10^{17}$ ). Por consiguiente, la probabilidad de que el voto de ustedes sea tenido en cuenta es sumamente próxima a cero.

**Downs y otros autores en el campo de Public Choice** también extraen la conclusión de que los votantes en elecciones democráticas tenderán a estar poco informados sobre los candidatos y las cuestiones de campaña. Hay una ignorancia del votante racional porque el costo de reunir la información pertinente a una elección futura es elevado con respecto a los beneficios de votar. ¿Por qué ir a votar buscando información previa si el voto tiene muy escasa probabilidad de resultar decisivo?<sup>3</sup>

### 3.1 Los cuerpos legislativos

Probabilidad de que el voto de ustedes sea tenido en cuenta		
Nº de electores (n)	Probabilidad de que un elector vote por una alternativa (p)	
	$p=0.5$	$p=0.49$
2	0.5	0.4998
4	0.375	0.3747
1000	0.0189	0.0155
10 000 000	0.0002	$5/10^{873}$
100 000 000	0.00006	$8/10^{8691}$

Nota: las probabilidades de  $n=2$  y  $n=4$  son exactas. Para los restantes valores de  $n$ , han sido aproximadas mediante la fórmula de Owen and Grofman modificada por Mueller (*Public Choice III*, p. 304-305).

6

<sup>3</sup> Geoffrey Brennan y Loren Lomasky, entre otros, han sugerido que la gente concurre a votar porque es una manera de bajo costo de expresar sus preferencias. Según este punto de vista, ir a votar no es más irracional que congratularse victoreando al equipo deportivo por el que uno es hincha.

Dejando de lado las urnas, los referendos, y otras instituciones de la democracia directa a un lado, la mayoría de las decisiones políticas no es tomada por los propios ciudadanos, sino por los políticos elegidos para representarlos en las asambleas legislativas. Como los electores potenciales de una circunscripción electoral de estos representantes tienen una base geográfica, los que ocupan las oficinas legislativas tendrán un fuerte incentivo a sostener los programas y políticas que signifiquen beneficios para los votantes en sus distritos o provincias de origen, sin tener en cuenta cuán irresponsables sean estos programas o políticas desde una perspectiva nacional. Estos proyectos *pork barrel* (con financiación “cochina”) es probable que ganen la aquiescencia del representante cuando son financiados por todos los contribuyentes, la mayoría de los cuales viven y votan en otras provincias o distritos<sup>4</sup>.

El *pork barrel* legislativo se ve facilitado por la ignorancia racional de los votantes sobre los efectos adversos de las legislaciones legislativas sobre su bienestar personal. También es facilitado por las ventajas electorales que hacen más difícil que los desafiantes desbanquen a los que están en el poder, desafiantes que de esa manera pueden adoptar posiciones en contra de los intereses de sus constituyentes sin temor a represalias.

El aprovisionamiento legislativo de la minoría a expensas de la mayoría se ve reforzado por la lógica de la acción colectiva. Pequeños grupos homogéneos con una fuerte comunidad de intereses tienden a ser proveedores más efectivos de presión y apoyo políticos (votos, contribuciones de campaña, y similares) que los grupos amplios con intereses más difusos. Los miembros de los grupos más pequeños pueden hacer apuestas individuales más fuertes para que se tomen decisiones políticas favorables, pueden organizarse a un costo más reducido, y pueden controlar en forma más exitosa el free riding que podría llegar a socavar sus objetivos colectivos. Como el motivo de votar les da a los políticos que buscan

---

<sup>4</sup> Es típico que la financiación “cochina” implique dar presupuesto a programas de gobierno cuyos beneficios o servicios económicos se concentran en un área determinada pero con costos distribuidos entre todos los contribuyentes. Como ejemplos se pueden mencionar las obras públicas, algunos proyectos de gastos en defensa, y programas de subsidio agrícolas. Se han mencionado siete criterios por medio de los cuales es posible identificar a un programa que cae dentro de esta categoría: 1) cuando son solicitados sólo por una cámara del Congreso; 2) cuando no han sido autorizados específicamente; 3) si no han sido otorgados de manera competitiva; 4) si no han sido solicitados por el Presidente; 5) si los fondos requeridos exceden en mucho los fondos solicitados por el Presidente el año anterior durante el cual fueron asignados; 6) si no han sido tema de audiencias en el congreso; 7) si están únicamente al servicio de intereses locales o especiales. En otros países, esta práctica es a menudo denominada patrocinio o mecenazgo, aunque no siempre implique un resultado corrupto o indeseable. En danés se utiliza una expresión parecida, *valgflesk* que significa “elección porcina”. También en idiomas sueco *valfläsk* y noruego *valgflesk* las expresiones aluden a promesas pre-electorales, muchas veces por un político que no tiene ninguna intención de llevarlas a cabo. La jerga política finlandesa utiliza *vaalikarja* (ganado eleccionario), y los rumanos hablan de *pomeni electorale* que significa literalmente “salsa electoral”. En checo se habla de *předvolební guláš* (gulash pre-electoral) con un significado similar, refiriéndose a comidas gratis de gulash servidas a los votantes potenciales durante las campañas electorales que apuntan a las clases sociales más bajas; en forma metafórica, se emplea para cualquier decisión política populista tomada antes de las elecciones con el fin de obtener más votos. En idioma checo la usanza de desviar fondos del presupuesto a favor de un electorado particular es denominada *porcování medvěda* (“fraccionamiento del oso”). Aunque el término exacto no es usado por los británicos, existen términos similares: *election sweetener* (endulzante de las elecciones), *tax sweetener* (endulzante de los impuestos), o meramente *sweetener*. El término es utilizado con frecuencia en la política australiana. Ver el artículo “[\\$315 Million Bridge to Nowhere](#)” (9/2/2005). Ustedes encontrarán muchos ejemplos de financiación cochina en Argentina sin mucho esfuerzo de imaginación.

su reelección fuertes incentivos para responder a las demandas de pequeños grupos bien organizados, la democracia representativa con frecuencia conduce a la tiranía de la minoría. George Stigler, Sam Peltzman, Gary Becker, y otros autores han utilizado el mismo razonamiento para modelizar las decisiones tomadas por organismos de regulación influídos por la eficacia relativa de grupos especiales de intereses aplicando su presión política.

### 3.1.1 La lógica de la acción colectiva<sup>5</sup>: el caso argentino

8

Olson<sup>6</sup>: “Aún la observación más casual muestra que existen mercados por todos lados, tanto en los países de alto como de bajo nivel de vida. En los países pobres hay ferias, bazares y mercachifles ofreciendo sus productos en la calle [al día siguiente que los talibanes abandonaron Kabul, la capital de Afganistán, se ofreció una función de cine. Alguien, durante varios años, arriesgó su vida, escondiendo y manteniendo en buen uso un proyector de cine, que puso en funcionamiento de manera inmediata. También reaparecieron de la noche a la mañana los vendedores de radios y televisores, así como los

---

<sup>5</sup> The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups es un libro de Mancur Olson, Jr. publicado en 1965.

<sup>6</sup> Lo que sigue está tomado de Juan C. de Pablo, “[Economía con desconfianza infinita](#)”, AAEP (2002). El libro aludido de Olson es Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships, Basic books (2000). Lo subrayado es mío. Una revisión de esta obra por Kenneth J. Arrow (*Washington Monthly*, May, 2000) expresó lo siguiente: “*Power and Prosperity* es la última de una serie de obras de Olson que analizan los efectos del gobierno y las interacciones sociales sobre el crecimiento económico. Su método se basa en construir modelos relativamente simples de decisión racional basados en motivos egoistas con el fin de explicar el rumbo del crecimiento económico. Cada razonamiento relativamente elemental puede dar lugar a resultados sorprendentes. Olson no considera que la libertad de mercados sea la única solución a los problemas de crecimiento, aunque el hecho de que tengan vitalidad es una precondición. También es necesaria la acción colectiva, aunque en sus trabajos anteriores, Olson argumentó que la acción colectiva es improbable que tenga lugar si es una economía con muchos participantes; cada individuo tiene entonces un incentivo a no participar pero sí a beneficiarse de las acciones colectivas de los demás (lo que los economistas denominan el problema del “free-rider”). Por ejemplo, si los incendios son controlados por un departamento de lucha contra los incendios voluntario, a nadie le convendrá ser uno de ellos. Solamente si hay pocos participantes (o pocos grupos organizados de participantes) será fácil reconocer los beneficios de la acción colectiva. Esta cuestión conduce a una visión más amplia: supongan que un país está controlado por un autócrata que actúa solamente en función de su propio interés. Aún así, el autócrata tiene interés en mejorar el crecimiento del país, en lugar de robarle la riqueza a los demás, porque a lo largo del tiempo el autócrata tendrá más ingreso para gravar. Olson extrae en forma clara todas las implicancias de esta observación. En particular, demuestra que existe una tasa de impuesto óptima fijada por el autócrata que equilibra su deseo por consumo inmediato con mejores perspectivas futuras. El supuesto es que con una tasa impositiva más baja tanto más elevada será la tasa de crecimiento, ya que el crecimiento es impulsado por los incentivos privados. Como enfatiza Olson, mucho dependerá del horizonte temporal del autócrata y, por consiguiente, las perspectivas de crecimiento serán mayores cuando el autócrata tenga un horizonte amplio, como sería el caso de una dinastía real. Podría uno preguntarse si los modelos simples preferidos de Olson son suficientes para explicar la complejidad de los gobiernos humanos. Como él menciona, una explicación más rica no facilita realmente una explicación y estoy inclinado a pensar que la mayoría de sus observaciones son muy reveladoras. Pese a que los análisis históricos y culturales dan lugar a fundamentos adicionales, no por ello sirven como medios útiles de comprensión y de predicción. Pero sus argumentos no me han convencido totalmente. Su explicación de por qué a veces se retornó a la democracia no es particularmente convincente; es que para derrocar a un autócrata puede ser necesario tener un cierto número de facciones o líderes, ninguno de los cuales quiera subordinarse a los demás. Pero luego de un tiempo, especialmente con respecto a las economías en transición, sus argumentos iluminan un tema complejo.”

peluqueros]... Si los mercados generan prosperidad, y están en todos lados; ¿por qué hay tanta diferencia en los niveles de vida de los diferentes países?

“No debería sorprender que buena parte de las transacciones comerciales tengan lugar en condiciones poco auspiciosas, porque las ganancias de la división del trabajo y el comercio son, en general, tan inmensas, que la gran mayoría de la población no podría vivir sin ellas.

“Los mercados funcionan donde las ganancias del intercambio son significativas y el comercio se basa en reglas de autocumplimiento, es decir, donde cada una de las partes que participa en la transacción puede, en gran medida, eliminar el peligro de que la otra no cumpla su parte, realizando todas las porciones de la transacción de manera simultánea, transando solamente entre familiares [confiables, JCdP], o haciéndolo con personas que han invertido tanto en reputación, que les conviene cumplir su palabra.

“Mi ejemplo preferido es el de la heladería. ¿Cómo se compra un helado? Se adquiere el ticket en la caja y luego se lo solicita en el mostrador. Quiere decir que en cualquier momento el dueño de una heladería podría tomar el dinero generado por los tickets vendidos, y salir corriendo sin entregar los correspondientes helados. ¿Por qué no lo hace, porque es honesto, o porque se da cuenta de que estaría haciendo un mal negocio, intercambiando la recaudación equivalente a minutos de sus ventas, por el destrozo del local y la desaparición de la demanda, cuando el barrio sepa que no cumple lo pactado?



“Los mercados de contado funcionan, aún con intervención estatal, porque ésta afecta normalmente ‘el margen’, y los principales beneficios del intercambio ocurren en las primeras unidades. Ejemplo: la restricción en el uso del agua impide lavar el auto o la vereda, pero no ingerir líquido o lavarse la cara.

“Para obtener la totalidad de las ganancias del comercio, tiene que haber un sistema legal y un orden político que obligue al cumplimiento de los contratos, proteja los derechos de propiedad, posibilite cumplir los contratos de hipotecas, y facilite la existencia de un mercado de capital duradero y generalizado, que le proporcione liquidez a las inversiones y los préstamos... Sin el contexto institucional correcto, el comercio que se desarrolla en un país se circunscribe a la porción que se autoregula... En una economía de mercado muchas e importantes ganancias del comercio y producción tendrán lugar, sólo si los individuos y las firmas cuentan con un sistema generalizado y seguro de derechos individuales.

“No hay propiedad privada sin gobierno, los individuos pueden tener posesiones, de la misma manera que un perro tiene un hueso, pero hay propiedad privada sólo si la sociedad protege y defiende el derecho individual a la posesión de algún bien, contra las pretensiones de los otros individuos y el propio Estado.

“Los países con mayor producto por habitante son también los países donde los derechos individuales están mejor protegidos”.

10  
“El contexto en el cual está inserta cada unidad económica es crucial para la toma de decisiones individual. Desde comienzos de la década de 1970 derive buena parte de mis ingresos explicándole a decisores individuales, precisamente, qué está ocurriendo “de las puertas de su empresa o estudio profesional” para afuera. De dicha experiencia surgió de Pablo (1983, ampliado en 1988), que describe 3 tipos ideales de “modelos” que permanentemente tengo en la cabeza cuando necesito representar, en la cabeza de mi cliente, la clase de escenario que considero más relevante, en función del tipo de shocks que espero impacten a la economía: 1) el modelo Fin del Mundo; 2) el modelo Diluvio Universal o Arca de Noé, y 3) el sistema, los cuales sintetizo a continuación.

**“Modelo Fin del Mundo.** ¿Cuándo cree usted que terminará el Mundo? Es muy probable que nunca se haya puesto a pensar en serio en ésta, si lo medita un instante, tan importante cuestión. Pero que no se haya detenido a pensarla no quiere decir que, de sus acciones y omisiones, no pueda deducirse que usted está completamente convencido de que usted se irá de la Tierra antes de que ésta estalle, se congele o se inunde. Es lógico, a mí me ocurre lo mismo. Ahora bien, imaginemos un escenario completamente diferente: supongamos por un instante que el Mundo fuera a terminar dentro de, digamos, un par de horas..., y que usted lo supiera (este último dato es fundamental, porque de lo contrario, desde el punto de vista de las decisiones, usted seguiría actuando como si el Mundo fuera eterno, a pesar de que en el ejercicio -objetivamente- la Tierra no dura más de un par de horas).

“Sin perder la calma, y sin llamar la atención si está leyendo este trabajo en un lugar público, conteste ahora este interrogante: ¿cuántas de las cosas que pensaba hacer en las 2 próximas horas, ahora que sabe que el Mundo terminará dentro de 120 minutos, las seguiría haciendo; cuáles de las que pensaba hacer, ahora no las va a llevar a cabo; y cuáles que no pensaba hacer, ahora sí las va a llevar a cabo?. Me atrevo a asegurar que muy probablemente habría cambios importantes en sus decisiones. Usted no es distinto de los demás. Ahora bien, mientras el experimento se mantenga a nivel individual (que una sola persona sepa que el Mundo termina en 2 horas, y que actúe en consecuencia, tiene sobre una economía los mismos resultados que si el Mundo continuara existiendo y a la persona en consideración le avisaran que él se va a morir dentro de 120 minutos), en principio no hay que esperar que se afecten los agregados económicos. Pero; ¿qué ocurre si en un momento dado todos los habitantes de la Tierra se enteraran que al Mundo le quedan un par de horas de existencia y actuaran en consecuencia?. Ahora sí que, por la influencia que este hecho tiene sobre las ofertas y demandas de los distintos bienes, habrá impactos a nivel agregado. Así; ¿cuánto cree usted que en dicho contexto valdrían una casa, un auto, un helado, un dólar y un beso?

“Modifiquemos ahora levemente el escenario. El Mundo igual termina; como antes, usted y el resto de los habitantes lo saben; pero ahora, en vez de hacerlo en un par de horas, termina en, digamos, un par de meses. Es muy probable que desde su posición original, es decir, desde aquella según la cual usted piensa que se va a morir antes de que la Tierra desaparezca, igual se van a producir cambios en las decisiones... pero no tan significativos como cuando se piensa que al Mundo sólo le quedan un par de horas de existencia (otra vez: ¿cuánto valen ahora una casa, un auto, un dólar, un helado y un beso?).

"Si el lector mueve en forma continua el momento del futuro en que cree que va a terminar el Mundo, recomputando en cada caso el impacto que tal noticia tiene sobre la toma de decisiones, podrá observar la variación en el efecto principal que produce este modelo, esto es, los cambios en el aumento del precio relativo de los bienes de consumo de disponibilidad inmediata, con respecto al resto de los precios.

"Digresión para angustiados. Si usted es impresionable, y no quiere seguir analizando el modelo Fin del Mundo en la versión que acabo de presentar, puede prestarle atención a otra superficialmente diferente pero esencialmente igual (claro que a nivel local o individual). Un turista está por abandonar un país donde hay altísima inflación, y al que no piensa volver por lo menos por un buen número de meses; ya traspuso el mostrador de migraciones, por los altoparlantes anuncian el preembarco de su vuelo, y en ese momento mete la mano en el bolsillo y encuentra algunos billetes del país que está por abandonar. Lo único que hay es un local donde venden...; ¿qué importa lo que venden, y al precio al que lo hacen, si en las mencionadas condiciones -un Fin del Mundo a nivel individual, local- la cuestión no es tanto llegar a los bienes como huir del dinero? (¿no es ésta una buena explicación para algunos de los increíbles "recuerdos" que hemos visto en casas de amigos que regresaron del exterior?).

"El modelo Fin del Mundo también tiene aplicación cuando la unidad económica en consideración espera un shock que no es absoluto, que no es terminal, pero que tiene suficiente intensidad y/o duración como para que a nivel individual luzca como si tuviera ese carácter. Ejemplo: una empresa fabrica un producto con un insumo importado, que no puede ser sustituido por fabricación local. Si anticipa una prohibición de importaciones, y cree que no puede adelantar importaciones ni hacer stocks, ni puede aguantar sin producir mientras dure la prohibición, actúa según lo predice el modelo Fin del Mundo, por más que "racionalmente" concluya que se trata de un fenómeno transitorio. El caso del propietario de una vivienda frente a un congelamiento de los alquileres, o el de un banco acreedor frente a la crisis de la deuda externa, son otros buenos ejemplos de la aplicación del modelo Fin del Mundo.

"Modelo Diluvio Universal o Arca de Noé. Lo que distingue principalmente al modelo Fin del Mundo es, como dije, su carácter terminal. Con perdón de los creyentes, desde el punto de vista de las decisiones en consideración, después del Fin del Mundo no hay nada, de manera que el conocimiento anticipado de que la Tierra se termina afecta las decisiones a efectos de agotar todos los recursos antes de que llegue el Día del Juicio Final.

"La diferencia esencial que existe entre los modelos Fin del Mundo y Diluvio Universal, es que si bien ambos anticipan una profunda discontinuidad en el futuro, mientras el modelo Fin del Mundo ilumina el análisis de situaciones permanentes e ineludibles, el modelo Diluvio Universal lo hace sobre situaciones transitorias y (al menos parcialmente) eludibles. Dicho de otra manera: por definición es imposible sobrevivir físicamente al Fin del Mundo, de manera que la única modificación posible en las decisiones de la gente se refiere a acciones y omisiones cuyo efecto madura por entero antes del Fin del Mundo; pero como en principio es factible sobrevivir físicamente a un Diluvio Universal -salvo algún infarto, nadie se muere por enfrentar a un Diluvio-, en este caso la posible

modificación de las acciones y omisiones se refiere, en parte, a decisiones que maduran antes del Diluvio (porque como no hay seguridad absoluta de sobrevivir, es óptimo adelantar algunos consumos), y en parte a tratar de sobrevivir... y quedar posicionado de la mejor manera posible para después del Diluvio.

“No hay un Diluvio Universal, sino varios. Desde el punto de vista macroeconómico, en el caso argentino la situación más frecuente que ilumina el modelo en consideración es aquella en la cual el equipo económico de turno implementa una política económica que, aunque exitosa en el corto plazo, resulta inviable en el largo... y no parece fácil la corrección del rumbo; como tarde o temprano esto es conocido por las unidades económicas, éstas comienzan a esperar que "algo" vaya a ocurrir en la materia en el futuro, por lo que las preguntas que hacen los que toman decisiones se refieren al qué y al cuándo de la mencionada reforma (cabe apuntar que el modelo que mejor ilumina el caso en estudio depende del protagonista al que se quiere aconsejar. Así, la crisis que genera una política económica no viable en forma sostenida, conviene entenderla según el modelo Diluvio Universal desde el punto de vista de la unidad económica individual, y según el modelo Fin del Mundo desde el ángulo del equipo económico que está aplicando la mencionada política). En el plano microeconómico cabe pensar en situaciones como un impuesto transitorio a la propiedad, o a los intereses, el congelamiento del precio de algún bien (ejemplo: alquileres), etc.

“Para que quede claro que el modelo Diluvio Universal o Arca de Noé busca iluminar una clase de escenario diferente del modelo Fin del Mundo, volvamos al interrogante planteado antes, pero ahora en otro contexto: si usted, y el resto de los seres humanos, supieran que dentro de un par de horas habrá de ocurrir un nuevo Diluvio Universal; ¿qué cosas de las que pensaba hacer en el próximo par de horas igual haría; cuáles de las que pensaba hacer dejaría de hacer; y cuáles otras, que no pensaba hacer, ahora llevaría a cabo?. Del cambio en sus decisiones, y del de las de los demás, surgen impactos diferentes a nivel agregado, por lo que como antes cabe preguntar: ¿cuánto valdrían en estas condiciones una casa, un auto, un helado, un paraguas,... y una entrada al Arca de Noé?

“Otra vez, como se trata de un fenómeno esperado no solamente por una sola persona, sino en principio por todos, la noticia afecta los agregados; pero como el Diluvio es algo diferente al Fin del Mundo, entonces un caso y otro impactan de modo distinto los precios de los distintos bienes que existen en la economía. En efecto, en el modelo Fin del Mundo, el carácter terminal del escenario privilegia exclusivamente el atractivo de los bienes de consumo de disponibilidad inmediata (2 horas antes de que termine el Mundo una caldera no vale nada, en tanto que un auto con nafta en principio vale muchísimo); mientras que en un escenario Diluvio Universal el efecto que existe sobre los precios de los bienes de consumo no es tan claro (depende, como se apuntara, de los riesgos asociados con la supervivencia durante el Diluvio).

“Lo que en el modelo Diluvio Universal es claro es el efecto que la "noticia", esto es, el Diluvio mismo, tiene sobre el precio de todo aquello que sirva como "entrada al Arca de Noé", es decir, todo lo que -dada la posibilidad física de sobrevivir- sirve para "gambetear" el Diluvio desde el punto de vista económico de la mejor manera posible. Qué bienes son entradas "válidas" para el Arca de Noé depende, por una parte, de la clase de Diluvio que se

espera (un punto ya analizado), y por la otra, de cuántos y cuáles son los bienes que existen en la economía (un punto que se analizará en el próximo párrafo); por ahora lo que al lector le debe quedar claro es que en un escenario tipo Diluvio Universal la variación clave de precios relativos está dada por el aumento del precio relativo de las entradas válidas al Arca de Noé, con respecto al resto de los precios.

“Los bienes que aspiran a convertirse en entradas válidas para el Arca de Noé varían según el tiempo y el lugar, aunque caben algunas consideraciones de tipo general. Por definición los servicios están excluidos, dado su carácter no acumulable; así como también los bienes cuya tasa de interés propia o intrínseca es muy negativa (¿mantendría usted su riqueza en helados?), aquellos cuyos costos de compra y venta son muy elevados, o aquellos cuya posibilidad de reconvertirse en dinero muy difícil. En Argentina, y siempre referido al caso en que el Diluvio esperado es el de la explosión final de una política económica no viable a largo plazo, la secuencia de bienes que resultaron buenos candidatos a entradas válidas al Arca de Noé es la siguiente: “los ladrillos son seguros” se escuchaba en la década de 1950, “no hay como el dólar” fue la receta clásica en las décadas de 1960 y 1970, en tanto que luego el menú se compone de activos financieros denominados en moneda local y activos externos.

“Hasta aquí la consideración general del modelo Diluvio Universal. Pero antes de pasar a la descripción del tercero de los modelos en consideración, el del sistema, corresponde hacer un par de puntualizaciones importantes. La primera de ellas se refiere a que el hecho de que la población de un país esté anticipando un futuro Diluvio, no implica necesariamente que saque entradas al Arca de Noé ya mismo. Sea porque determinadas unidades económicas, que anticipan el Diluvio, pueden usufructuar transitoriamente del hecho de que otras unidades económicas todavía no lo esperan, así como aprovechar las oportunidades que crean las autoridades para reprimir o postergar el Diluvio, lo cierto es que con frecuencia a la unidad económica que está genuinamente esperando un Diluvio en algún momento del futuro le conviene retrasar el momento de la compra de las entradas al Arca, corriendo obviamente el riesgo de no conseguir entradas, o tener que pagar por ellas mayor precio, en el nombre de que -transitoriamente- hay mejores oportunidades que las entradas al Arca. Dicho de otra manera, la vigencia del modelo Diluvio Universal va más allá de los períodos concretos en los cuales el precio relativo de las entradas al Arca “explota”.

“La segunda consideración es una que también es empíricamente algo más que un detalle. La exposición del modelo Diluvio Universal que se realizó hasta aquí se centró en la unidad económica que adopta una posición defensiva frente al Diluvio esperado, es decir, aquella que en materia de posicionamiento se propone, a lo sumo, minimizar las dificultades que el Diluvio previsto le crea a ella; pero dada la supervivencia biológica que en el modelo bajo consideración tienen las unidades económicas, también hay que considerar aquí aquellas unidades que usufructúan de la situación en su provecho individual (¿no es un terremoto una bendición para el fabricante de vidrios?) y, consecuentemente, a aquellas unidades económicas que, sabiendo que ganan con un Diluvio, lo promueven (¿qué son las demandas por maxidevaluaciones, licuación de pasivos, etc., si no recomendaciones para que se produzcan diluvios universales?). En el modelo Fin del Mundo la ganancia de alguna unidad económica está circunscripta al pillaje, el uso de la fuerza para un último

consumo de un bien que no es de su propiedad, etc.; pero en el modelo Diluvio Universal las posibilidades son más amplias, a punto tal que no debe descartarse la "industria del Diluvio Universal".

**Sistema.** La cosmovisión opuesta a la de los modelos Fin del Mundo y Diluvio Universal es el sistema, entendiendo por tal aquel entorno a la empresa o al consumidor dentro del cual las decisiones se adoptan como si, no solamente el Mundo fuera a desaparecer mucho después de quien toma las decisiones, sino también en el cual en el horizonte decisorio no se avizora ningún Diluvio o cosa parecida. La esencia del sistema es la concatenación entre lo que ocurre en un período y lo que pasa en los siguientes, apreciación que vale tanto para explicar lo que hoy ocurre, en buena medida, por las "herencias" pasadas, así como para conjeturar lo que en el futuro puede llegar a ocurrir, en función de las decisiones que se toman hoy en día. En el primer caso se trata de una resignación a partir de una buena explicación, pero en el segundo -mucho más importante desde el punto de vista de la política económica- ayuda a hacer racional la toma de decisiones, subrayando la relación que existe entre las "gracias" que se cometan en la actualidad, y los resultados que merecerán desaprobación en el futuro.

"En la perspectiva del sistema es donde muy probablemente se halla la mayor diferencia que, principalmente en el plano de las recomendaciones de política económica, existe entre el ciudadano común o, para el caso, la mayoría de los dirigentes políticos, y el economista profesional. Yo sé cómo disminuir sustancialmente el precio de la manteca durante el resto del día de hoy: basta con avisar por radio y televisión que la policía fusilará al comerciante que esta medianoche sea encontrado con manteca en su poder; porque claramente tal regla de juego induce una liquidación de stocks fulminante. Ahora bien, si soy el ministro de economía de un país, y en la noche de hoy el Presidente me convoca a su despacho para felicitarme por el enorme éxito de mi "política antiinflacionaria", al tiempo que me ordena que mantenga los resultados obtenidos, estoy en un problema muy grave; porque resulta claro que la estrategia no es repetible. En el nombre de conseguir un resultado rompi el sistema (en este caso, el mecanismo por el cual induzco la reposición de la manteca consumida, único procedimiento por el cual se va a poder consumir manteca en forma permanente, que es lo que en realidad se desea), generando un Diluvio.

"En un contexto tipo Fin del Mundo o Diluvio Universal no tiene sentido que los beneficiarios devuelvan los créditos acordados, mientras que en un sistema si no avanza la cola de la ventanilla donde se hacen los pagos, no puede avanzar la cola de la ventanilla donde se efectivizan los nuevos créditos; en un contexto tipo Fin del Mundo o Diluvio Universal no tiene sentido la reposición de los productos en los estantes de los supermercados, mientras que en un sistema la clave está, precisamente, en que las transacciones que se hacen hoy posibiliten el mecanismo que también las haga factibles en el futuro. El marido que alguna vez en la vida limpia la casa o cocina (no el que invita a comer afuera, que es otra cosa), aprecia el "sistema doméstico", es decir, internaliza en su toma de decisiones los verdaderos costos de cada uno de los servicios prestados por su mujer.

"El economista profesional (mejor dicho, el buen economista profesional) aparece normalmente como menos imaginativo que el ciudadano común, o el asesor económico del

dirigente político, porque aquel tiene en la mente la implicancia, en términos del funcionamiento del sistema, de la propuesta de política económica en consideración. Dicho de otra manera: sabe que lo que es válido en contextos tipo Fin del Mundo, o Diluvio Universal, no lo es -por su falta de permanencia o "sustentabilidad"- en términos del funcionamiento del sistema. El economista debe aprender a convivir con esta "competencia desleal", particularmente intensa a comienzos de cada gobierno, porque mientras dura el inevitable proceso de aprendizaje, opera la "ley de Gresham de los economistas", según la cual el economista malo desplaza al bueno.

**"Hasta aquí el análisis del sistema como un contexto permanente dentro del cual se toman las decisiones individuales. Pero también interesa analizar las dificultades que plantea el paso de un contexto caracterizado por el modelo Arca de Noé, a otro correctamente descripto por el sistema.** Al respecto cabe plantear un par de cuestiones, a saber: 1) el del paso en sí del Diluvio Universal al sistema; y 2) el de la utilización del Diluvio Universal como un instrumento al servicio de la correcta instalación de un sistema. A la primera cuestión le prestó atención Calvo<sup>7</sup>. Dicha cuestión, sintéticamente, puede plantearse de la siguiente manera: cuando sucesivos gobiernos de un país han acostumbrado a sus ciudadanos a vivir casi permanentemente en contextos donde el modelo Diluvio Universal resulta relevante, la modificación de la política económica para instalar un sistema genera problemas de credibilidad ("no lo van a hacer"; "lo hicieron pero no lo van a poder mantener", etc.), problemas que resultan relevantes en el sentido de que afectan las decisiones, lo cual a su vez afecta la política misma, y puede llegar a hacerlo de manera tal que las modificaciones de la política económica que resultan necesarias para afectar positivamente (desde el punto de vista de la política económica) la credibilidad, son tan inconsistentes con la permanencia de la mencionada política, que terminan afectando la credibilidad, precisamente, de la permanencia de dicha política.

"Ejemplo: cuando en junio de 1985 lanzó el plan Austral, el gobierno, junto a los congelamientos de los precios de los bienes, los salarios, el tipo de cambio y las tarifas públicas, fijó las tasas de interés nominales pasiva y activa en 4% y 6% mensual respectivamente. Lo hizo en el nombre de, en parte, "algún resabio de ilusión monetaria", y en parte porque el fantástico grado de adhesión y credibilidad inicial que tuvo el programa, no estaba claro cuando dicho plan estaba siendo diseñado. Ahora bien, como consecuencia del funcionamiento del programa, las mencionadas tasas nominales de interés resultaron *ex-post* tasas reales, totalmente incompatibles con la posibilidad de repago. Durante un cierto tiempo el problema no se "nota", porque la economía se remonetiza, el aumento del crédito financia la tasa de interés real, pero es evidente que con el correr del tiempo el aumento del valor real de los pasivos que implica refinanciarlos a las mencionadas tasas, plantea problemas de credibilidad referidos a la permanencia de la estabilidad (los tomadores de decisiones preguntan, por ejemplo, cómo se hará para disminuir el valor real de los pasivos, sea que les interese directamente, sea que quieran saber si al utilizarse nuevamente la inflación, todo el esquema se va a cambiar... en cuyo caso cambian el escenario relevante para la toma de decisiones, volviendo a regir el modelo Diluvio Universal).

---

<sup>7</sup> Calvo, G. A. (1986): "Incredible reforms", VI reunión latinoamericana de la Sociedad Econometrica, Córdoba, Argentina; Calvo, G. A. (1987): "On the costs of temporary policy", Journal of development economics, 27. 1-2, octubre.

"La lección, al respecto, es bien clara: si por razones de expectativas iniciales no hay alternativa a arrancar con niveles de algunas variables insostenibles en el largo plazo, lo primero que tiene que estar claro es que las autoridades económicas se dan cuenta del problema, junto a lo cual hay que plantear su rápida modificación, a fin de que el sistema no explote técnicamente, a pesar de las expectativas iniciales favorables.

"La otra cuestión se refiere a la utilización del Diluvio como instrumento para la definitiva instauración del sistema. Antes planteamos la cuestión de la utilización del Diluvio como un instrumento, al servicio de algunos agentes económicos, para posicionarse favorablemente con respecto al resto, en un juego de suma negativa. Ahora, en el contexto del sistema, cabe plantear la cuestión de la utilización de la figura del próximo, el último Diluvio Universal, previa a la restauración del sistema. "Fumo este paquete, y luego dejo el cigarrillo; engaño a mi mujer una vez más y basta" son ejemplos extraeconómicos del principio según el cual hay que hacer la "última devaluación", el "último tarifazo", etc, para lanzar en buenas condiciones el nuevo contexto, es decir, el sistema. Al respecto mi reflexión es la siguiente: un sistema no se sostiene, sino sobre la base de precios relativos correctos; la cuestión –sobre la cual no tengo una opinión formada- es si aumenta o disminuye las expectativas de mantenimiento en el tiempo del nuevo sistema, el hecho de que para instaurarlo se utiliza un "último Diluvio", o si por el contrario la mencionada forma de reequilibrar los precios relativos no refuerza los problemas de (falta de) credibilidad de un proyecto como el mencionado.

"Según las estadísticas oficiales, el PBI real total de la Argentina en 1990 fue exactamente igual al de 1974, en tanto que durante el mismo período el PBI real por habitante disminuyó 21,8% (1,5% equivalente anual), comencé diciendo en de Pablo<sup>8</sup>, bajo el pretencioso título "Una explicación, algo exagerada, del estancamiento económico argentino". El análisis continuó así. En las comparaciones internacionales, Argentina es un caso de libro de texto. A la conocida clasificación de Kuznets, según la cual en el mundo hay 4 clases de países, los desarrollados, los subdesarrollados, Japón y Argentina, hay que agregar la aseveración de Díaz Alejandro<sup>9</sup>, quien afirmó que "la mayoría de los economistas que hubieran escrito durante las 3 primeras décadas del siglo XX, hubiera colocado a Argentina entre los países más avanzados -junto a Europa Occidental, los Estados Unidos, Canadá y Australia-. Quien en ese momento hubiera denominado 'subdesarrollada' a la Argentina, hubiera provocado risa (en 1895 el ingreso por habitante de Argentina superaba a los de Austria, España, Italia, Suiza, Suecia y Noruega)", y Samuelson<sup>10</sup>, quien confesó: "supongamos que en 1945 alguien me hubiera preguntado: ¿qué parte del mundo cree usted que va a experimentar el crecimiento más dramático en

---

<sup>8</sup> de Pablo, J. C. (1991): "Una explicación, algo exagerada, del estancamiento económico argentino", Alta gerencia, 1, 3, diciembre.

<sup>9</sup> Díaz Alejandro, C. F. (1970): Essays on the economic history of the argentine republic, The mit press. Hay versión castellana de Amorrortu. Alan M. Taylor, 1994, "[Three Phases of Argentine Economic Growth](#)", analiza la evolución económica argentina en el siglo XX en 3 fases, 1) pre-1913, 2) 1913-1930, y 3) 1930-1950. Al principio el retraso se produjo por insuficiencia de ahorros; luego porque la insuficiencia de los incentivos de precio alejaron recursos de las actividades de inversión necesarias como prerrequisitos del crecimiento.

<sup>10</sup> Samuelson, P. A. (1980): "The world economy at century's end", Sixth World Congress of Economists, México. Reproducido en Collected scientific papers, vol. 5. Traducido en francés en [Persée, L'économie mondiale à la fin du siècle, Revue française d'économie](#), 1986, Volume I, N° 1-1.

las 3 próximas décadas? Yo probablemente hubiera dado la siguiente respuesta: Argentina está en la senda del futuro. Tiene clima templado, su (poca) densidad de población le proporciona un buen coeficiente recursos naturales por empleado, por accidente histórico su población es razonablemente homogénea y de origen europeo occidental, y en 1943 Argentina está en el estadio medio de desarrollo, en el cual el crecimiento rápido es lo más probable'. Y qué equivocado hubiera estado".

"¿Por qué? Esta es la pregunta que nos hace cada extranjero que nos conoce, y es a la vez la pregunta que nos hacemos incesantemente los argentinos cuando hablamos entre nosotros. En las líneas que siguen no voy a hacer una reseña de las respuestas existentes, sino que voy a concentrarme en una de ellas. El valor de estas líneas no reside en la novedad de la explicación, sino en su carácter testimonial, que refleja el decantamiento de más de un par de décadas de interacción diaria con empresarios argentinos y extranjeros, que operan en nuestro país.

"Mi respuesta es la siguiente: en nuestro país el PBI real no crece porque en Argentina los habitantes en general, y los empresarios y los ejecutivos en particular, están tan ocupados que no les queda tiempo para trabajar. Esto no es un juego de palabras. Un empresario trabaja cuando piensa en los posibles consumidores del producto que fabrica, en sus competidores, en sus proveedores, en sus empleados y obreros, en el cambio tecnológico y el de gustos relacionado con su negocio; mientras que está ocupado cuando piensa qué se le va a ocurrir al ministro de economía en los próximos minutos, y cómo puede sacar provecho de quien no cuenta con dicha información; cuándo es la próxima reunión de la cámara de productores, preparatoria de un nuevo encuentro con las autoridades, para explicarles por qué su producto es "distinto" y, consecuentemente, tiene que ser protegido; cuando asiste a reuniones de expertos, que despliegan delante suyo un amplísimo abanico de escenarios, para su eventual posicionamiento empresario.

"Un país crece cuando las energías del sector privado están orientadas hacia la movilización de los factores genuinos del crecimiento, como la acumulación de factores productivos, la incorporación de nuevas tecnologías, la adaptación productiva a los cambios en los gustos de la población; y no crece cuando dichas energías privadas están orientadas a correr hacia cada uno de los que tira de ella, una manta que no sólo no crece sino que se desgarra de tantos tirones simultáneos en direcciones opuestas. En todos los países, en todos los momentos, la toma de decisiones empresarial se nutre de componentes micro y macroeconómicos. La clave, como alguna vez dijera el médico Paracelso, está en las proporciones. Argentina (hasta 1990), como en buena medida el Brasil del último par de años, pero en muchísima menor medida Estados Unidos, Australia o Japón, es un país donde el componente macroeconómico es muchísimo más importante que el microeconómico en la toma de decisiones empresarial. Y por eso, al comienzo de esta sección del ensayo, expresé la tesis de manera cualitativa, más que cuantitativa.

"No pretendo haber descubierto nada nuevo, sino brindarle fuerza testimonial a una razón conocida del estancamiento argentino. A tal efecto voy a describir en qué consiste, según mi experiencia, el día típico de un empresario o ejecutivo privados. A eso de las 7 de la mañana un reloj despertador, al tiempo que le anuncia el comienzo de un nuevo día, lo conecta automáticamente con el mundo a través de la radio accionada por el despertador.

De manera que antes de saber si su familia respira normalmente, ya está siendo "bombardeado" por las noticias del día. Sin dejar de escuchar radio (en menor medida, prestándole atención a la televisión), desayuna leyendo uno o más diarios especializados en economía, junto a algún diario de interés general (que no obstante ello todos los días le dedica varias páginas a cuestiones económicas).

“¿De qué se ocupan los diarios, las radios y la televisión en Argentina? En 1987 viví una semana en Australia, donde se publica un diario especializado en economía. Leyendo dicho periódico 5 días consecutivos no pude saber, por ejemplo, cuál era la tasa de inflación! El diario, de 64 páginas, no tenía hojas en blanco, sino que se dedicaba por entero a análisis de mercados, estudios sobre la cuestión de la inmigración, etc. En países como Argentina, dado el corto horizonte económico, mejor que el diario se lea muy temprano, porque a mediodía sólo sirve para forrar tachos de basura (también en Argentina, durante buena parte de la década de 1990, salvo el día en que se publicaban los índices de precios, era imposible saber cuál era la tasa de inflación. Muy probablemente los diarios incorporen la tabla del Coeficiente de Estabilización de Referencia –CER- a la lista de información que publican cotidianamente, como los datos del tiempo, las farmacias de turno y el santoral).

“En estas condiciones, cuando cerca de las 9 de la mañana el empresario o ejecutivo llega a su oficina, arriba agobiado porque hace 2 horas que está... ocupado. En su despacho compara lo que él escuchó con lo que escucharon quienes trabajan con él, prepara reuniones con integrantes del equipo económico, asiste a almuerzos de trabajo para escuchar a expertos, consigue copias de proyectos de nueva legislación, para saber si todavía para él la economía sigue abierta, continúa la promoción industrial o le corresponde el cupo crediticio, etc. En el viaje de regreso a su casa, escuchando radio, se familiariza con las cotizaciones de “los mercados”. Por la noche los informativos, así como una significativa cantidad de programas “de opinión”, lo mantienen conectado con realidades externas a su actividad estrictamente empresaria, pero importantes para la toma de decisiones.

“Con frecuencia el empresario o el ejecutivo privados toma cursos. ¿Qué cursos? Nuevamente aparece aquí la manifestación de la importancia relativa de la macro y la microeconomía en las decisiones empresaria. En vez de que el jefe de personal tome cursos sobre relaciones humanas en la empresa, o estrategias de capacitación; en vez de que el gerente financiero tome cursos sobre evaluación de proyectos; en vez de que el jefe de planta tome cursos sobre introducción de la informática en la fábrica; en vez de todo eso, en Argentina todos ellos son expertos en M1, déficit cuasifiscal y tipo de cambio real. Dentro de su empresa, el número 1 interactúa mucho más con su gerente financiero, abogado o economista, que con sus jefes de planta, compras o ventas. La estructura de remuneraciones dentro de la empresa también refleja esta importancia relativa; ¿cuántos ingenieros, químicos o farmacéuticos, por oposición a abogados, gerentes financieros o economistas, viven en los lugares en los cuales a todo el mundo le gustaría vivir?

“La ocupación no se transforma en ocio entre el viernes por la noche y el lunes por la mañana. En Buenos Aires, una increíble cantidad de radios dedican la mañana de los sábados a analizar... la economía, y por la noche, en los countries, el empresario o el ejecutivo cada tanto escucha conferencias dictadas por economistas; en tanto que los

domingos por la mañana pocos tienen tiempo para jugar al tenis, o conversar con la familia, porque es preciso analizar los suplementos económicos de los diarios. La pregunta que surge naturalmente es la siguiente: ¿cuándo trabaja esta persona?

“La anterior descripción en modo alguno implica irracionalidad. En cualquier lugar del mundo, siempre, cada uno de nosotros usa el tiempo de la manera individualmente más redituable que cree posible. En países como Argentina los empresarios están ocupados, en vez de trabajar, porque estar ocupados les hace, microeconómicamente, ganar más dinero que estar trabajando. Porque la macro es fundamental en la toma de decisiones empresaria, en países como Argentina el ministro de economía -o aún funcionarios de mucha menor jerarquía- convoca cómo y cuándo quiere a los presidentes de las empresas, y les hace perder tiempo (en términos de trabajo) sin pedirles disculpas, como correspondería en un país donde las consideraciones microeconómicas fueran preponderantes en la toma de decisiones empresaria. La implicancia de política económica que surge del análisis anterior es obvia: si en Argentina los empresarios están ocupados, en vez de trabajar, porque esto es lo que a nivel individual más les conviene, y si a raíz de esto el país no crece, entonces la transformación argentina consiste en establecer reglas de juego que les hagan a los empresarios y ejecutivos ganar más plata trabajando que simplemente estando ocupados. Dicho de otra manera: desde el ángulo que se enfatiza en este trabajo, el desarrollo debe entenderse, principalmente, como un proceso "liberador, o reorientador" de las energías creativas del sector privado (como apreciamos desde mediados de 1990, como lamentablemente estamos volviendo a extrañar desde comienzos del siglo XXI).

“Esta conclusión plantea un par de cuestiones, que analizaremos por separado. Por un lado, la única -aunque importante- duda que plantea el razonamiento anterior es si, como sugiere el análisis neoclásico, las conductas no generan “costumbres y olvidos”, de modo que frente a un cambio en dichas reglas -una vez que se lo cree permanente, según puntualiza bien Calvo (1987)-, aparecen conductas apropiadas a las nuevas reglas de juego o, como sostienen otros, de tanto estar ocupados, los empresarios y ejecutivos que viven en Argentina se olvidaron de cómo se trabaja y consecuentemente no responderían a los incentivos (dentro de esta postura no faltan quienes, con programas gubernamentales, quieren reentrenar a los empresarios o ejecutivos según las nuevas reglas de juego). Sobre este punto, en base a mi experiencia profesional puedo decir lo siguiente: la rapidez con la cual el empresario o ejecutivo privados absorbe en Argentina nueva información y actúa en consecuencia, me deja muy tranquilo con respecto a la capacidad empresarial de adaptarse a reglas de juego que privilegian el trabajo por sobre la ocupación (llegaron hasta aquí, sobreviviendo la típica turbulencia Argentina, y un par de hiperinflaciones; itan tontos no pueden ser!). Lo importante, insisto, es que quienes tienen que tomar las decisiones se convenzan de que el cambio en las reglas de juego es permanente, lo cual les va a llevar algún tiempo, dada la lamentablemente frondosa historia de “marchas y contramarchas” de las últimas décadas en materia de reforma económica. Lo que me sugiere la experiencia no es equivalente a la certeza, de modo que en rigor no sabemos cuál de las 2 hipótesis mencionadas antes está más cerca de la realidad. Pero lo único que se puede hacer es averiguarlo... poniendo en práctica la sugerencia implícita en el diagnóstico de la sección anterior de este trabajo.

"La otra cuestión que hay que plantear, a la luz de la propuesta de política económica implícita en este trabajo, tiene que ver con el proceso a través del cual se cambian las reglas de juego de modo que resulte más beneficioso trabajar que estar ocupado. Un aspecto que en este sentido es fundamental averiguar es a quién le conviene que en Argentina rinda más trabajar que estar ocupado, y a quién le conviene lo contrario, cuestión que Guissarri<sup>11</sup> planteara nítidamente al aludir a "las rentas del crecimiento y las del estancamiento". El "club" de los empresarios, particularmente en una economía que privilegia el trabajo por sobre la ocupación, no es un club donde el ingreso suponga automáticamente la permanencia *in eternum*. Es lógico, entonces, que esté por el no cambio aquel que ve peligrar sus ganancias, y hasta la existencia misma de la empresa, cuya viabilidad cree tener asegurada en un contexto que privilegia la ocupación por sobre el trabajo. Junto a lo cual, y éste es el punto que quiero destacar, existe lo que podríamos denominar la cuestión de la "patria profesional". En efecto, alrededor de las empresas privadas hay "satélites", particularmente intensivos en algunas profesiones, que ganan dinero en un contexto que induce a la ocupación, y que perderían en un contexto que hace más rentable trabajar. Lo menos que cabe esperar es que dichas profesiones no ayuden a una transformación del contexto, aunque no me parezca que terminen teniendo tanto poder como para frenar un proceso de cambio, que en gran medida viene dictado por consideraciones de necesidad, más que por convencimiento intelectual de que lo que se pretende mejor que lo que existe.

"De la literatura local que se ocupa de esta cuestión, extensa por cierto, corresponde destacar la reseña de "curros" compilada por Bustamante<sup>12</sup>. Dentro de la literatura internacional, no menos abundante, Baumol<sup>13</sup> publicó un trabajo sobre líneas muy parecidas a éstas. Sintéticamente, su tesis es que la diferencia en la oferta empresarial que existe entre los distintos países, no puede explicar las diferencias que se verifican en el desarrollo económico de dichos países; **lo que es muy variable es cómo los empresarios aplican sus energías, lo cual depende de las reglas de juego existentes** (como será de antigua esta cuestión, que Baumol ejemplifica su tesis con ejemplos de Roma, la China medieval, la Edad oscura europea, y la baja Edad Media!), agregando que "en Japón hay pocos abogados en relación a la población total", porque en dicho país litigar no es negocio. Aquí se presenta una visión bien diferente de la "clásica" explicación de Hirschman<sup>14</sup> sobre la oferta de talento empresarial en los países en vías de desarrollo. En base a su experiencia colombiana, Hirschman shockeo a la sabiduría entonces convencional en materia de estrategias de desarrollo económico, según la cual lo que convenía era llevar adelante el proceso de desarrollo de manera balanceada, recomendando una estrategia de desarrollo desbalanceado, porque según él en los países en vías de desarrollo lo que era realmente escasa era la oferta de talento empresarial. **El caso argentino, en mi opinión, no es uno de energías empresariales inexistentes; es uno de energías empresariales distraídas, por reglas de juego que inducen a ocuparnos en vez de trabajar, y consecuentemente la cuestión no es una de importación y/o formación de energías empresariales, sino una de**

---

<sup>11</sup> Guissarri, A. (1988): "De las rentas del crecimiento y de las rentas del estancamiento", Asociación argentina de economía política, noviembre.

<sup>12</sup> Bustamante, J. (1988): La república corporativa, Emecé.

<sup>13</sup> Baumol, W. J. (1990): "Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive", Journal of political economy, 98, 5, part 1, October. Véase también [Arnis Sauka, 2008, Productive, Unproductive and Destructive Entrepreneurship: A Theoretical and Empirical Exploration](#).

<sup>14</sup> Hirschman, A. O. (1958): La estrategia del desarrollo económico, Fondo de cultura económica.

cambio en las reglas de juego. Esto no implica que el problema sea más fácil de resolver, sino que es distinto.

“¿Cuándo comenzó el problema que “estalló” a fines de 2001? Responder este interrogante plantea problemas de identificación imposibles de resolver (a pesar de lo que sugieren, con toda soltura, los “expertos” que hablan por radio y televisión).

“Respuestas posibles (en el sentido cronológico, de adelante para atrás): el día que renunció Cavallo, el día que Cavallo instaló el “corralito”, el día que Cavallo contribuyó significativamente para que De la Rúa echara a Pou del Banco Central, el día que Cavallo introdujo el Euro en la Convertibilidad, el día que Cavallo aceptó ser ministro de De la Rúa, el día que De la Rúa no sostuvo más a López Murphy, el día que De la Rúa no lo pudo retener más a Machinea, el día que Machinea fue nombrado ministro de economía, el día que Fernández sucedió a Cavallo, el día que Cavallo inauguró la Convertibilidad, el día que Menem decidió las privatizaciones, el día que Alfonsín reemplazó a Sourrouille por Pugliese, el día que Alfonsín eligió a Grinspun como su primer ministro de economía, el día que González del Solar estatizó la deuda privada, el día que Cavallo licuó los pasivos, el día que Sigaut devaluó, el día que Martínez de Hoz inauguró la tablita, el día que Videla volteó a Martínez de Perón... para no llegar a Perón, el golpe de Estado del 6 de setiembre de 1930, la Ley Saenz Peña, Caseros, o si no fue un error vencer a los ingleses cuando nos quisieron invadir en 1806 y 1807.

21

“Ayuda a precisar el debate plantear qué se entiende por “el problema”. Mi respuesta es la siguiente: el problema es la distinta forma en que los sectores privado y público absorben “las malas noticias” (ejemplo: deterioro de los términos del intercambio, colapso de otra economía emergente, imposibilidad de seguir contrayendo deudas de manera voluntaria, etc.). Sin inocentadas, la cuestión debe plantearse de la siguiente manera: el problema es la distinta forma en la que el sector privado que no tiene llegada al gobierno de turno por una parte, y el sector público como tal y el sector privado que sí tiene llegada por la otra, absorben las referidas “malas noticias”. Si éste es el problema, viene de muy lejos.

“En efecto, desde hace mucho pero mucho tiempo, integrantes del sector privado se levantan todos los días para ver cómo le encuentran la vuelta, a partir de parámetros que no manejan, tratando de anticipar shocks adversos o bancándose sus consecuencias cuando no los anticiparon. Es el mundo competitivo, el mundo de las corporaciones no poderosas, el mundo informal, etc. Junto a lo cual hay un mundo público, el de los empleados, los jubilados, los pensionados, etc., más el de aquellos integrantes del sector privado que logran “socializar” sus pérdidas, pesificando sus deudas, consiguiendo seguros de cambio, etc.

“La historia argentina de la segunda mitad del siglo XX es riquísima en episodios que se entienden perfectamente según los modelos tipo Diluvio Universal o Arca de Noé, donde se licuó el valor real de los pasivos, se recapitalizaron bancos públicos nacionales y provinciales, se financió vía deuda y/o inflación la compra de equipos para producir luz, transporte aéreo, etc.

“Sucintamente hablando, la dinámica parece ser la siguiente: en el “viaje de ida”, es decir, mientras operan las “buenas noticias” (mejora en los términos del intercambio, entusiasmo por las economías emergentes, etc.), “somos todos hermanos”, y los llamados a la prudencia en el gasto, y sobre todo en no comprometer mayores gastos públicos de manera permanente, es descalificada en el nombre de lo pérvida que es la ortodoxia, que hay que entender la “nueva economía”, etc.; pero cuando se corta la “cadena de la felicidad” se ejerce el poder, por lo cual, como ocurrió en Argentina desde comienzos de 2002, también quienes hicimos todos los ajustes necesarios durante la vigencia de la Convertibilidad (reduciendo precios, ganancias, salarios, rentas, honorarios, alquileres, etc.), igual sufrimos los costos de la devaluación.

22

“A mí me preguntan el por qué de la devaluación [dispuesta a comienzos de 2002]. Una de las razones es que el rubro sueldos del sector público constituye 60% del problema del gasto público, incluyendo provincias. Yo he visto en el orden provincial (Buenos Aires) el sueldo de un chofer de \$ 1.800 por mes, cuando un director de Presupuesto gana \$ 2.200. El problema salarial del sector público está en las categorías más bajas, que superan largamente el promedio de los salarios privados. No hay poder político para solucionar esto. Quien lo quiso hacer, Ricardo López Murphy, duró un sólo día en el cargo, si medimos ejercerlo a partir del primer discurso. Y no es que el populismo ni el peronismo hayan dispuesto la estabilidad de los empleados del sector público, sino que viene de los conservadores. En la provincia de Buenos Aires tienen estabilidad asegurada desde la Constitución provincial de 1934. Cuando los conservadores asumen y echan a los empleados radicales en 1932, no quieren que después les echen a los propios y en 1934 incluyeron la cláusula constitucional de la estabilidad perpetua”, afirmó Jorge Remes Lenicov, ministro de economía de la Nación (*Ambito financiero*, 8 de marzo de 2002).

“El gobierno presidido por Eduardo Duhalde fue mucho más allá que modificar el tipo de cambio para reducir el valor real del gasto público. Devaluó de manera asimétrica, pesificó algunas deudas y tarifas de servicios privatizados, se enemistó con el Fondo Monetario Internacional y la Corte Suprema de Justicia, actuó en base a diagnósticos equivocados sobre cómo funciona el resto del mundo, la relación entre las finanzas y la producción, etc. Desde marzo de 2002 en adelante paralizó su accionar, paralizando al resto del gobierno, dado que Argentina es un país presidencialista y personalista. Cabe esperar que estemos delante de un costosísimo episodio transitorio, cuyas secuelas se puedan superar con la llegada del próximo gobierno.

“Desde la perspectiva desarrollada en estas líneas, y más allá de lo que acabo de decir sobre el gobierno presidido por Duhalde, el problema que tenemos por delante los integrantes del sector privado que no tenemos llegada al gobierno, es qué tipo de transacciones vamos a hacer de aquí en más, y qué implicancias tiene esto sobre el funcionamiento general de la economía.

“En conclusión, los trabajos de Olson y De Soto<sup>15</sup>, así como mis análisis sobre el redireccionamiento de la energía humana, llevan a una única e importante conclusión:

<sup>15</sup> De Pablo alude aquí al documento De Soto, H. (2000): *The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, Basic books, que no hemos incluído por motivos de brevedad. El cap. 3 puede ser bajado [aquí](#).

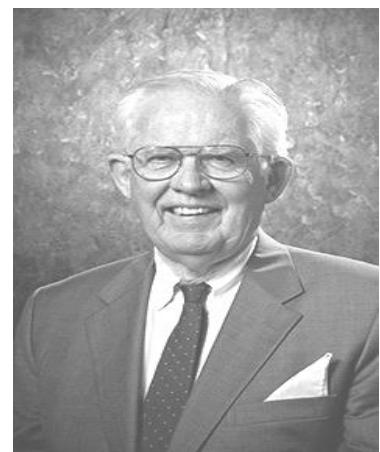
bajo desconfianza infinita, y por consiguiente operando al contado y en efectivo, vivir se puede en el sentido biológico, pero el nivel de vida resultante es muy inferior al que tuvimos hasta fines de 2001. En una economía que “funciona” en estas condiciones, el PBI real puede caer, fácilmente, 25%. A la luz de esto; ¿qué tenemos que hacer los economistas que vivimos en Argentina? La primera cosa que tenemos que hacer es documentar esto y decirlo públicamente de la manera más clara posible. El mensaje básico es que no sólo no es gratis generar desconfianza, sino que es muy costoso, y por consiguiente que las autoridades le hagan un desplante a sus acreedores, le modifiquen las reglas de juego a los empresarios o a los ahorristas, es algo que se paga en términos de fuerte caída en la disponibilidad de bienes, generación de empleos en serio, etc. No se trata de “lo bien” que andaba la economía antes, sino de “lo mal” que puede llegar a funcionar con las nuevas reglas de juego. A la frontera de posibilidades de producción de un país, es decir, al máximo conjunto de combinaciones de bienes que se pueden producir a partir de cierta dotación de recursos productivos y tecnología en uso, se llega cuando las reglas de juego inducen a los seres humanos que lo habitan, a hacer las cosas lo mejor posible. De repente Olson y De Soto exageran, al concentrar la explicación de la diferencia de nivel de vida, exclusivamente en factores de confianza e institucionales. Pero con que la mitad de lo que dicen sea cierto...

23

“La segunda cosa que debemos aclarar los economistas es que el problema que tenemos por delante no deriva de ningún misterio, ni factor cultural, racial o de localización geográfica. La propuesta de Dornbusch y Caballero, de que el Rey de España envíe un nuevo virrey, para que autorice cada ítem del gasto público, y monitoree el Banco Central y las reformas estructurales, vale para llamar la atención sobre la dimensión que la cuestión “confianza” adquirió en Argentina a comienzos de 2002, pero es en sí misma una humorada que sólo tomaron en serio los más paranoicos de los nacionalistas. En otros términos, el fantástico desafío que los economistas dedicados a política económica tenemos por delante, es cómo diseñar reglas de juego “a prueba de políticos”, para poder superar el nivel de PBI que genera la economía con desconfianza infinita. En el pasado el paso del tiempo y la reactivación económica fueron suficientes; esta vez parece que va a ser un poco más complicado.”

### 3.1.2 Las burocracias

Debido a los beneficios aparejados por la especialización y la división del trabajo, las legislaturas delegan responsabilidad de implementar sus iniciativas políticas a diversos departamentos y organismos dotados de personal de carrera burocrática, que se procuran su posición dentro de cada organismo mediante nombramientos más que por elección democrática. La literatura de Elección Pública temprana, iniciada por William Niskanen, suponía que estos organismos terminarían usando la información y la experiencia ganadas en su administración de programas legislativos específicos tratando de extraer el presupuesto más amplio posible de parte de los legisladores más carentes de información y relativamente inexpertos. Maximizar el presupuesto de la administración pública se convirtió así en



una hipótesis preferida porque al tener más fondos se dispone de mayor discrecionalidad administrativa, más oportunidades de ser promovido, y un mayor prestigio de los burócratas del organismo.

En fecha más reciente, los estudiosos de Public Choice han adoptado un modelo de la burocracia “dominada por el congreso”, en el cual los burócratas no pueden seguir a su discreción sus propias “agendas”. Por el contrario, las preferencias de agenda de política de la burocracia reflejan las de los miembros clave de los comités legislativos que supervisan áreas particulares de la política pública, tales como la agricultura, el comercio internacional, y la gestión judicial. Estos comités de supervisión fijan límites a la discrecionalidad burocrática ejerciendo sus poderes a fin de confirmar a los empleados nombrados para posiciones más elevadas, de establecer los requerimientos presupuestarios de la oficina, y de tener audiencias públicas. La evidencia disponible muestra que la toma de decisiones por la burocracia es sensible a los cambios de la supervisión ejercida por los comités.

### **3.1.3 Otras instituciones**

Estudiosos de Public Choice, como Gary Anderson, Mark Crain, William Shughart, y Robert Tollison, también han estudiado otras instituciones importantes del quehacer democrático, tales como la presidencia, la jefatura de gabinete y el Poder Judicial “independiente”. Han modelizado a los que ocupan estas posiciones como gente egoísta que, al ejercer su autoridad de vetar leyes, por una parte, y al reglamentar la constitucionalidad de las leyes, por otra parte, contribuyen a estabilizar los procesos de decisión democráticos y a incrementar la duración de favores otorgados a grupos de intereses especiales, y, por esa vía, los montos que los grupos están dispuestos a pagarles.

### **3.2 Lecciones de la teoría de Public Choice**

Una de las conclusiones clave es que cambiar la identidad de quienes están al frente de las oficinas públicas no cambiará demasiado los resultados políticos. La elección de gente mejor, de por sí, no conducirá necesariamente a un mejor gobierno. Adoptar el supuesto de que todos los individuos, ya se trate de votantes, de políticos, o de burócratas, están más motivados por el egoísmo que por el interés público evoca una perspectiva à la James Madison sobre los problemas de un gobierno democrático. Como el padre fundador de la república constitucional de U.S., Public Choice reconoce que los hombres no son ángeles y se concentra en la importancia de las reglas institucionales bajo las cuales la gente persigue sus propios objetivos. “Al formar un gobierno que debe ser administrado por hombres sobre otros hombres, la gran dificultad es: lo primero, lograr permitir que el gobierno controle a los gobernados; y lo siguiente obligarlo a que se controle a sí mismo” (*Federalist*, nº 51).

Los problemas institucionales requieren soluciones institucionales. Si, por ejemplo, los gobiernos democráticos son incapaces de mantener equilibrado el presupuesto, una regla constitucional que limite la tasa de crecimiento del gasto y los impuestos a que no sea superior a la tasa de crecimiento del sector privado será más efectiva en frenar el libertinaje que “echar a los sinvergüenzas”. Dados los problemas propios de la regla de

votación mayoritaria, la teoría del Public Choice también sugiere que debe ejercerse mucha precaución al establecer los campos relativos de elección privada y pública; esto es, no necesariamente es deseable usar la misma regla de votación para todas las decisiones colectivas; y que la mejor forma de proteger el interés público es preservar la opción de salida tomando decisiones colectivas al más bajo costo posible de la autoridad política.

#### 4. El programa de investigación de Public Choice

25

Un programa de investigación (en el sentido de Imre Lakatos) involucra aceptar un núcleo duro de supuestos que establecen los límites de la investigación científica, y al mismo tiempo los aislan de la crítica irrelevante. El núcleo duro de Public Choice está formado por tres presupuestos: (1) individualismo metodológico, (2) elección racional, y (3) política como intercambio.

Cuando hacia fines de la 2<sup>da</sup> guerra mundial esta disciplina comenzó a emerger, la mayoría de los gobiernos, incluidas las democracias occidentales, controlaban entre  $\frac{1}{3}$  y  $\frac{1}{2}$  de su producto total mediante instituciones políticas colectivas en lugar de usar mercados. Sin embargo, los economistas habían dedicado en forma casi exclusiva todos sus esfuerzos a explicar y entender a los mercados. No se había concedido mayor atención a las decisiones políticas tomadas en forma colectiva. Tampoco habían actuado mejor los prácticos de la ciencia política. No habían desarrollado ninguna base explicativa, ni teoría, de la cual pudieran derivarse hipótesis operativamente falsables. Hay que exceptuar un documento importante de Howard Bowen<sup>16</sup>.

##### 4.1 Los ciclos mayoritarios

Casi en forma simultánea, Duncan Black y Kenneth Arrow comenzaron a trabajar en problemas separados, aunque sus resultados fueron convergiendo a ciertas conclusiones que hoy resultan familiares. Black estaba preocupado con el funcionamiento de las reglas de votación por mayoría en pequeños comités: ¿Cómo surgen los resultados a partir de preferencias individuales, cuando las alternativas colectivas (propuestas, mociones, etc.) son presentadas en forma secuencial de elecciones de a par? Para su sorpresa, Black halló que solamente dos personas habían tratado con anterioridad un esquema de lógica similar, el noble francés Condorcet y Charles Dodgson, un lógico de Oxford más conocido como Lewis Carroll. Los trabajos de Black<sup>17</sup>, que estaba en Gales, no atrajeron demasiada atención.

Por su parte, Arrow buscó una respuesta a la pregunta: ¿Es posible agregar los órdenes de preferencias individuales entre los estados sociales de tal forma de generar un orden “social” que satisfaga condiciones de racionalidad semejantes a las que son características de los órdenes individuales? Arrow comenzó dentro de la tradición de la “economía del bienestar teórica”. Con la desaparición del utilitarismo a manos de Lionel Robbins en su *Nature and Significance of Economic Sciences*, los economistas redescubrieron a Pareto,

<sup>16</sup> Bowen, Howard, 1943, The interpretation of voting in the allocation of economic resources, Quart. Journal Eco., 58 (November).

<sup>17</sup> Black, Duncan, 1948. “On the rationale of group decision making”, Jour. of Pol. Eco., 56; 1958, The Theory of Committees and Elections, Cambridge University Press.

pero el enfoque paretiano no facilita un medio de seleccionar entre distintas posiciones que satisfagan el criterio de eficiencia u optimalidad de Pareto. Utilizando instrumentos de lógica simbólica, Arrow llegó a la aparentemente dramática conclusión de que semejante ordenamiento no puede ser alcanzado a menos que se impongan restricciones fuertes sobre los órdenes de preferencia individuales. Arrow publicó luego su famoso libro, [Social Choice and Individual Values](#)<sup>18</sup> que incluye su teorema de imposibilidad, que a partir de entonces ha ejercido un impacto profundo sobre el pensamiento de los economistas y de los científicos sociales, estimulando una extensa creatividad.

26

Lo que Arrow – y con menor énfasis Black – había establecido es que la democracia, interpretada como equivalente a la elección de las mayorías, puede no funcionar. Ambos científicos habían descubierto – o redescubierto – el fenómeno de los ciclos de votación mayoritarios, y demostrado de modo riguroso que, con algunos conjuntos de órdenes de preferencia, la votación por mayoría en una sucesión de comparaciones de a pares generaría ciclos continuos, sin alcanzar un equilibrio o punto de parada.

Podemos poner más claridad sobre el asunto con un ejemplo de tres votantes que deben escoger entre tres alternativas. Estos tres votantes componen la [Comisión Ministerial de Coordinación y Decisión sobre el Gran Gasoducto del Sur](#), aunque el ejemplo es válido para cualquier comité o proceso de votación. Según información disponible, el “Gran Gasoducto del Sur” es un proyecto multiestatal pactado en principio entre Argentina, Brasil y Venezuela y más recientemente Bolivia. El proyecto tendría una inversión estimada en 23 mil millones de dólares, generaría un millón de puestos de trabajo y alcanzaría una extensión mayor a 10 mil kilómetros en tuberías a través de las cuales se podría distribuir cerca de 150 millones de pies cúbicos del combustible a siete países sudamericanos. Luego de recorrer Brasil, se planeaba que llegara al norte argentino. En total, 8.000 kilómetros. (Según lo informado por *Clarín* el 19 de noviembre de 2007, “luego de descubrir una importante reserva de petróleo frente a las costas de Sao Paulo, la petrolera Petrobras anunció que se retiraba de los planes de construir un megagasoducto de Venezuela a la Argentina. Es ése que -cuestionado por “faraónico”- recorrería miles de kilómetros, por selvas, montañas y pantanos a un costo inicial fenomenal y que fue presentado varias veces por el presidente Hugo Chávez. No se escucharon comentarios oficiales sobre quién, cómo, de qué manera se efectuarían las inversiones correspondientes. Se comentó, en un comienzo, de un esfuerzo por 7.000 millones de dólares, que quedaron atrás cuando se confeccionaron las cifras definitivas.”)

Al parecer, no existe unanimidad con respecto a la conveniencia de su construcción, que sólo se podría dar alrededor de 2015. El mismo Chávez parece haber cambiado de opinión, pero el proyecto ya está lanzado. Supongan que hay tres alternativas de diseño entre las cuales los miembros de la comisión deben elegir (una podría ser, por ejemplo, minimizar el impacto ecológico sobre la Amazonía). Los votantes ordenan esas alternativas de la manera siguiente:

<sup>18</sup> 2<sup>nd</sup> edition, John Wiley & Sons, Inc., New York, London, Sydney, 1963. 1<sup>st</sup> ed. 1951.

Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República de Argentina, Julio de Vido (1)	Ministro de Energía y Minas de la República Federativa de Brasil, Silas Rondeau (2)	Ministro de Energía y Petróleo de Venezuela, Rafael Ramírez (3)
A	B	C
B	C	A
C	A	B

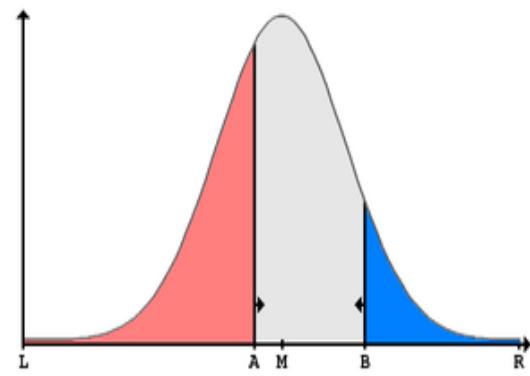
27

Ahora obsérvese que en este ejemplo, cada votante, indicado mediante (1), (2) y (3), tiene preferencias consistentes sobre las tres opciones de elección. Por ejemplo, (1) prefiere A a B, pero entre B y C prefiere B. Luego prefiere A a C. Cada votante tiene preferencias consistentes dentro de su campo de elección (detrás de las que hay un supuesto mandato político recibido de sus países)<sup>19</sup>. **Consistencia implica dentro de este marco esencialmente transitividad.** Pero ahora consideren una secuencia de comparación de a pares por medio de la regla mayoritaria: A derrotará a B, B a su vez derrotará a C, pero ¡C derrotará a su vez a A! No existe ninguna alternativa que ostente una situación mayoritaria contra todas las otras.

## 4.2 Modelos del votante mediano

Black deseaba resucitar la regla de votación mayoritaria como un medio legítimo de alcanzar decisiones de grupo. Descubrió que si las preferencias de elección colectiva pueden ser ordenadas a lo largo de una única dimensión de manera que las preferencias de cada votante tengan punta única, y si solamente hay dos políticos, en tal caso los preocupantes ciclos intransitivos no tendrían lugar. Si las políticas buscan maximizar los votos obtenidos deberían comprometerse a la postura política del votante mediano. Esta estrategia constituye un equilibrio de Nash. El resultado es que los votantes serán indiferentes entre los candidatos y darán su voto a cualquiera de ambos candidatos con idéntica probabilidad. Luego, en términos esperados, cada político recibirá la mitad de los votos. Si cualquiera de ellos se desvía para comprometerse a una posición política distinta, recibirá menos que la mitad de los sufragios<sup>20</sup>.

La condición de punta única resulta plausible en muchos casos. Supongan que las opciones A, B, y C, son niveles alternativos de gasto en una erogación colectiva, como la educación. Es plausible que alguno prefiera un gasto elevado (A) a un gasto medio (B), y a un gasto reducido (C). Luego se tiene el ordenamiento de preferencias del votante de la 1<sup>a</sup> columna de la matriz de más arriba. También es plausible que otro votante, (2), prefiera un gasto



Un modelo posible: si los partidos A y B quieren captar a los votantes medianos, deben moverse hacia el centro. Las áreas roja y azul representan los votos que A y B esperan haber captado hasta el momento.

<sup>19</sup> Lo cual plantea otro problema: ¿Cómo sabemos que podremos llegar a preferencias consistentes dentro de cada país?

<sup>20</sup> El comentarista político Michael Kaus ha señalado que este fenómeno se dio en las elecciones presidenciales y locales en U.S. de 2000 y 2004, en su artículo “[Fifty-Fifty Forever](#)”.

medio (B) a un gasto reducido (C), y éste a su vez a un gasto elevado (A), lo cual corresponde al ordenamiento de la 2<sup>a</sup> columna de la matriz. Pero fíjense en las preferencias del 3<sup>er</sup> votante, que prefiere gastar poco (C), pero su segunda elección es gastar mucho (A) antes que gastar una suma media (B). El razonamiento por detrás de este razonamiento podría ser del tipo siguiente: “Para salir adelante, tenemos que hacer una fuerte inversión educativa (A); en caso contrario, es preferible no hacer nada (C), ya que hacer algo mediocre nos va a sumir en el *status quo*.” Dennis Mueller comenta: “Durante la guerra de Vietnam, a menudo se decía que había algunos que apoyaban *o bien una retirada inmediata o una expansión masiva* del esfuerzo hasta lograr la victoria final.” Son estas anomalías de las preferencias las que resultan necesarias para generar un ciclo de votación por mayoría. A muchos el teorema del votante mediano les pareció tener un gran poder explicativo.

Pero ya se sabía, y el mismo Black lo había reconocido, que una vez que la decisión colectiva involucra más de una dimensión, los ciclos de mayorías deben presentarse aunque todos los votantes exhiban preferencias de punta única en cada dimensión tomada separadamente. Los ciclos de mayorías parecen ser básicamente inestables en el sentido de que no pueden dar lugar a una única elección colectiva; no puede alcanzarse un equilibrio político.

#### 4.3 ¿Es deseable la racionalidad colectiva?

Fue en este momento que Buchanan entró en la discusión con una crítica general del análisis originado en el enfoque de Arrow-Black<sup>21</sup>. Si en verdad, las preferencias difieren acerca de alternativas colectivas, y estas preferencias generan ciclos al momento de la votación, ¿no será que este resultado es precisamente el óptimo? Alcanzar una solución única mediante la votación mayoritaria equivale a una imposición permanente de los deseos de la mayoría sobre una minoría a la que se ha impuesto. ¿No sería una rotación – como la producida por un ciclo – la secuencia preferible? En semejante secuencia, los miembros de la minoría del primer turno podrán retornar en rondas subsiguientes y ascender a una membresía mayoritaria. La preocupación de Buchanan siempre fue la de evitar la discriminación contra miembros de las minorías en lugar de asegurar que, de algún modo, la regla mayoritaria produzca conjuntos estables de resultados políticos.

Desde el punto de vista de un economista, ¿qué garantía puede ofrecer la regla de la mayoría para contrarrestar acciones colectivas que resulten ineficientes en sentido paretiano? Resulta claro que la votación por mayoría separa los intereses de los miembros de los de la minoría. En cualquier secuencia de votación, algunas personas de la organización política deben perder y otras deben ganar. ¿Cómo podría lograrse que la elección colectiva sea más eficiente, y más justa?

#### 4.4 Knut Wicksell

Wicksell fue un gran economista sueco, y figura precursora de Public Choice, especialmente desde el punto de vista de lo que es denominado “economía constitucional”.

<sup>21</sup> Buchanan, James M. 1954 “Social choice, democracy and free markets”, Journal of Pol. Ec. 62 (April); “Individual choice in voting and the market”, Jour of Pol. Eco. 62 (August).

En una disertación de 1896<sup>22</sup> Wicksell mostró su preocupación tanto por la injusticia como por la inefficiencia sin límite de la regla mayoritaria en las asambleas parlamentarias. Aunque no descubrió la posibilidad de ciclos, reconoció que las mayorías son capaces de dictar leyes en beneficio de sus propios electores a expensas de los miembros que quedan fuera de las coaliciones mayoritarias. La regla de la mayoría le pareció que probablemente impusiera costos o daños netos a amplios segmentos de grupos beneficiarios-contribuyentes. ¿Por qué esas minorías, al enfrentar discriminación, deberían apoyar sus estructuras políticas? A menos que todos los grupos pudieran beneficiarse con un último intercambio con el gobierno, ¿cómo podría mantenerse la estabilidad política? Fueron estas consideraciones las que condujeron a Wicksell a cuestionar la propia regla de la mayoría. Y a fin de asegurar más eficiencia y justicia en los asuntos de los individuos que tienen que ver con la autoridad gubernamental (el Estado), Wicksell propuso que la regla de votación fuera modificada en dirección hacia la unanimidad. Si se requiere el acuerdo de *todos* los votantes para implementar la acción colectiva, entonces este resultado, de por sí, garantizaría que *todos* obtendrán beneficios netos, y además que los proyectos así aprobados generarán beneficios globales superiores a sus costos.



29

Wicksell reconoció que, si se aplicara un requisito de unanimidad en forma literal, se llegaría a un punto muerto, dado que cualquiera podría enfrentarse contra todos los demás del grupo. Reconocerlo no altera el valor de la regla de unanimidad como patrón de evaluación comparativa. En sugerencias de reformas constitucionales prácticas, Wicksell apoyó el cambio de las reglas de votación partiendo de las más simples hasta las mayorías calificadas, por ejemplo requiriendo 5/6 para las propuestas colectivas.

#### 4.5 Detalles del programa de investigación

Black y Arrow habían supuesto, de manera más o menos implícita, que las alternativas de elección colectiva, entre las cuales la regla de votación selecciona un resultado, son exógenas al mismo proceso, esto es, que las mociones, candidatos, o propuestas existen en forma previa al propio proceso de selección. Aunque esta exogeneidad podía no estar presente según Wicksell, éste no llegó a darse cuenta de la relevancia de esta diferencia.

Tullock<sup>23</sup> escribió un documento fundamental sobre la regla mayoritaria e hizo de la endogeneidad de las opciones una característica central, aunque tampoco se dio cuenta de la generalidad de su distinción. El ejemplo de Tullock era el de granjeros que concurren a votar, cada uno de los cuales quiere que la ruta sobre la que está situada su propiedad sea reparada a costa de la comunidad de contribuyentes. Las reglas de votación por mayoría, como permiten formar coaliciones separadas de granjeros, generan resultados que

<sup>22</sup> Wicksell, Knut, 1896, "Finanztheoretische Untersuchungen", Jena: Gustav Fisher; in *Classics in the Theory of Public Finance*, 1958 (R.A. Musgrave and A. T. Peacock, eds), New York: St. Martin's Press.

<sup>23</sup> Tullock, Gordon, 1959, "[Problems of Majority Voting: In Defense of Majority Voting](#)", *The Journal of Political Economy*, Vol. 69, No. 2 (Apr., 1961).

imponen costos a todos los granjeros, aunque sea a expensas de producir grandes gastos en las rutas vecinales. Estos resultados surgen porque las reglas de votación mayoritaria, como instituciones para adoptar elecciones colectivas, permiten que todas las coaliciones potenciales propongan en forma endógena propuestas de gastos e impuestos – propuestas que nunca hubieran surgido desde afuera.

#### 4.5.1 El cálculo del consentimiento

30

¿Cómo se puede reclamar legitimidad normativa a una democracia – que es el principio organizativo de la estructura política – si las reglas de la mayoría funcionan para producir resultados ineficientes e injustos, y si la estabilidad política sólo se asegura mediante la discriminación en contra de las minorías? Institucionalmente hablando, el criterio wickselliano de aplicar la unanimidad parece poco práctico. Pero si no se hace una reforma semejante, ¿cómo pueden asegurarse los votantes-contribuyentes-beneficiarios, de que un intercambio último con el Estado deparará beneficios netos positivos? ¿Cómo asegurar que el juego político sea un juego de suma positiva?

Como respuesta implícita a esta pregunta, Buchanan y Tullock publicaron en 1962 *The Calculus of Consent* (que ustedes pueden bajar del link de la pág. 2). Ya hemos hablado de la estructura de dos niveles que impusieron a todas las decisiones colectivas, en la cual distinguieron entre el “nivel de la política ordinaria” (decisiones tomadas, frecuentemente, por mayoría, en asambleas legislativas) y el “nivel de política constitucional” (decisiones tomadas sobre las reglas dentro de las cuales se permite que funcione la política ordinaria). Es justo reconocer que ésta no es una distinción novedosa, ya que tanto en la teoría legal como en la práctica, de antaño la ley constitucional fue distinguida del sistema de leyes. Pero la distinción permitió introducir dentro del cuerpo del aparato teórico de la política un programa de investigación que fue intensamente desarrollado en los 1950s y 1960s.

Esta distinción permitió responder a las preguntas planteadas previamente. Las reglas de unanimidad menos que estrictas, y aún las reglas de la mayoría, pueden funcionar en decisiones de política ordinaria siempre que exista un consenso generalizado sobre la “constitución” – el conjunto de reglas estructurales que fijan límites a lo que puede hacerse o no con la política ordinaria. De esta forma, *The Calculus of Consent* posibilitó incorporar la reforma wickselliana de mayorías calificadas o super-mayorías en la política a nivel de las reglas constitucionales, siempre que continuaran operando las reglas de votación por mayoría dentro de límites constitucionales. Buchanan sostiene que en cierto sentido, el libro podría ser interpretado como una formalización de la estructura que James Madison tuvo *in mente* al elaborar la Constitución de U.S. Al menos, el análisis ofreció una crítica sustancial a la elevación de la votación mayoritaria al nivel sacroso de la ciencia política.

#### 4.5.2 La Sociedad de la Elección Pública y *Public Choice*

El libro de Buchanan y Tullock fue bien recibido, tanto por economistas como por científicos políticos. Desde entonces permaneció como un punto de referencia del programa de investigación. El interés que despertó llevó a sus autores, por ese entonces en la University of Virginia, a iniciar una pequeña conferencia en Chalottesville (1963), en la

que se reunieron economistas, científicos políticos, sociólogos y estudiosos de otras disciplinas. La discusión fue lo suficientemente estimulante como para motivar la formación de una nueva organización, inicialmente llamada el Comité para la Toma de Decisiones No-Mercantiles, y fundar un *journal* llamado *Papers on Non-Market Decision-Making*, de cuya edición se encargó Tullock.

Años después surgió la denominación de Public Choice, que fue aplicada tanto a la organización como al Journal. Ambos fueron exitosos en cuanto al contenido institucional de su programa de investigación, y desde entonces aparecieron organizaciones y journals gemelos tanto en Europa como en Asia. William Riker, que tuvo participación en la organización de algunos de los primeros encuentros, ejerció una influencia preponderante sobre la ciencia política norteamericana mediante el establecimiento y funcionamiento de programas de investigación a nivel de grado de la universidad de Rochester. Los alumnos de Riker ocupan posiciones importantes en el país y llevan a cabo investigación en análisis político positivo. A fines de los 1960s, Tullock y Buchanan se trasladaron a la universidad Virginia Polytechnic and State y fijaron en Blacksburg el Centre for Study of Public Choice, que fue utilizado como lugar de residencia de distintos investigadores visitantes de todo el mundo. Operó a partir de 1983, cuando fue trasladado a la George Mason University, donde aún funciona.

#### 4.5.3 Subprogramas y Búsqueda de Rentas

Inicialmente se brindó atención a los trabajos de Riker<sup>24</sup>. También se trabajó intensamente en los años 1970s sobre el análisis económico de la anarquía<sup>25</sup>; la manipulación de la agenda como una forma de controlar los resultados políticos<sup>26</sup>; la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson ([aquí](#) pueden encontrar un documento de Adrián C. Guissarri sobre las principales contribuciones de Olson); las acciones con base social de James Coleman<sup>27</sup>; explicaciones del crecimiento del gobierno; teorías de la burocracia; equilibrios estructuralmente inducidos en la política; la votación expresiva versus la votación por interés; y el rol de la ideología. A estos temas deben añadirse los más familiares de la cuestión acerca de las legislaturas unicamerales *vs* bicamerales, las estructuras de los comités legislativos, los sistemas proporcionales *vs* los sistemas de pluralidad de votos; la democracia directa; el tamaño de las legislaturas; el federalismo, y otros<sup>28</sup>. Hubo en particular un programa de investigación, originado en un trabajo de Tullock de 1967<sup>29</sup>, y que cristalizó en un paper de Anne Krueger en 1974<sup>30</sup>. Básicamente, la idea central surge

<sup>24</sup> Riker, William, 1962, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press.

<sup>25</sup> Tullock, G., ed., *Explorations in the Theory of Anarchy*, Blacksburg, Va.: Center for Study of Public Choice; *The Social Dilemma: The Economics of War and Revolution*, Blacksburg, Va.: Center for Study of Public Choice; Buchanan, J., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago.

<sup>26</sup> Romer and Rosenthal, 1978, “Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo”, *Public Choice* 33 (Winter).

<sup>27</sup> [Coleman, James](#), 1990, *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.

<sup>28</sup> Para un tratamiento comprehensivo de estos temas, ver Mueller, Dennis, 1989, *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>29</sup> Ver en el International Journal of Business and Economics, 2003, Vol. 2, No. 1, Gordon Tullock, “[The Origin Rent-Seeking Concept](#)”.

<sup>30</sup> Krueger, Anne, 1974, “The political economy of the rent-seeking society”, *Amer. Eco. Review*, 64 (June).

de la predisposición a pensar en forma económica, cuya explicación depende en forma crítica de la respuesta predecible de otra gente a incentivos que son medibles. Si surge una oportunidad que promete obtener un rendimiento de mercado, la gente invertirá tiempo y recursos en captar para sí esos valores. En realidad el mercado es un sistema de pérdidas y ganancias; los recursos se trasladarán hacia sus usos más valiosos porque puede decirse que la gente responderá de modo positivo a las oportunidades de beneficios prometidos y negativamente a las pérdidas amenazadoras. Ahora parece elemental extender el postulado motivacional a tomar parte en el valor asignado por medio de la política o de la acción colectiva, pero hasta que Tullock no estableció esa conexión, no se había brindado atención a sus profundas implicancias: Si algo de valor puede ganarse mediante la acción política, la gente invertirá recursos en un esfuerzo por capturar este valor. Y si este valor adopta la forma de una transferencia de un grupo a otros, la inversión es un derroche en el sentido de valor agregado.



El primer tratamiento de Tullock de la búsqueda de rentas se concentraba en el monopolio, las tarifas, y el robo, pero la lista podría ser ampliada en forma indefinida. Si el gobierno tiene poder de conceder derechos de monopolio o protección tarifaria a un grupo, a expensas del público en general o de otros perdidos determinados, luego se desprende que los beneficiarios potenciales competirán por el premio, como en un torneo, por así decir. Y como por construcción sólo un grupo se llevará el premio, los recursos invertidos por los otros habrán sido malgastados, ya que podrían haber sido usados para producir bienes y servicios valiosos.

Una vez que ustedes incorporan en su mente este punto de vista básico, van a ver cómo una gran parte de la política moderna puede ser interpretada como búsqueda de rentas. Las políticas de “financiación cochina” de Estados Unidos y de Argentina son ejemplos obvios. Una gran parte de las transferencias gubernamentales puede ser explicada como resultante de la conducta política de individuos que compiten por el favor de los electores mediante la promesa de transferencias discrecionales.

Como ejemplo, Pedro Schwarz, miembro asociado del CATO Institute menciona: “Las campañas electorales me deprimen. Los candidatos buscan votos ofreciendo rentas políticas a grupos de presión más o menos vocingleros. Un ejemplo: la cuestión de la apertura de comercios en días festivos en España. Rafael Simancas, el aspirante del PSOE a la presidencia de la Autonomía madrileña, quiere rebajarlos de los 21 actuales a sólo 14; Justo Fernández, el de Izquierda Unida, a menos de 12; la candidata del Partido Popular, Esperanza Aguirre, calla; y el Gobierno, que ya se prepara para las generales del año que viene, ha aplazado la libertad de horarios, proclamada en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, al año 2005. Todos ellos saben, en especial los del PP, que en una economía de mercado lo suyo es la libertad de elección de tenderos y consumidores. Sin embargo, prometen a una minoría de tenderos que teme competir en busca de clientes una renta de situación, a costa de la gran mayoría de ciudadanos.

“La búsqueda de rentas políticas es la persecución socialmente perniciosa de transferencias de riqueza con ayuda de los poderes públicos. El análisis de estas actividades comenzó con la controversia sobre los aranceles proteccionistas en el comercio exterior. Un economista de origen austriaco, Gottfried Haberler, argumentó en 1936 que la protección otorgada a una industria nacional no causaba grandes pérdidas para el conjunto de la sociedad si, en vez de utilizarse el arancel para fomentarla, se beneficiaba a los fabricantes nacionales con un subsidio directo, financiado con impuestos generales. El arancel exterior encarecía el bien importado, lo que forzaba a los demandantes a consumir menos, a precios más altos. Mas esa pequeña pérdida de bienestar incluso se podía evitar si la protección se convertía en una transferencia fiscal, en una mera redistribución de la riqueza de consumidores a fabricantes.

33

“Gordon Tullock dio un gran paso adelante en el análisis de la utilización del poder político para conseguir rentas al margen del proceso productivo. En 1967 señaló que los esfuerzos para conseguir rentas políticas acabarían por disipar todo el beneficio que un grupo de presión pudiera obtener con ayuda de la Administración. El gasto en servicios de abogados y economistas, en asociaciones patronales, relaciones públicas, campañas de opinión, contribuciones electorales llevaría a los competidores por el favor político a un punto de equilibrio en el que la renta política obtenida se había perdido en las arenas del lobby. Lo más grave es que, en ese punto final, la productividad económica se habrá visto reducida por efecto de la intervención, sin ningún beneficio neto para los contendientes.

“El mal no para ahí. Una vez creado el arancel, o controlados los precios de frutas y verduras, o prohibido el descuento de libros, o limitados por ley los horarios y días de apertura comercial, el gasto de lobby continúa para defender la situación obtenida, o, si ésta es estéril, para volver a la situación competitiva y tirar por la borda todo el esfuerzo realizado. Aparecen pues nuevos gastos no productivos para defender la situación de privilegio legal. El fenómeno es bien conocido. Una vez concedida una subvención, privilegio exclusivo, beneficio “social” o renta política, no hay nada más difícil que retirarla. Incluso si todos están de acuerdo en que la suma de esas trabas maniatara la economía nacional, los grupos de interés aceptan que todo se reforme menos lo suyo.

“Si no vean la situación de Alemania. Esa poderosa economía ha dejado de crecer debido a los excesos del Estado de Bienestar, a la estrechez de visión de los sindicatos, a las infinitas reglamentaciones de una vieja Administración. El canciller socialdemócrata Schroeder ha tenido que poner en juego su futuro político para sacar adelante un mínimo plan de reforma competitiva. Francia, por su parte, parece derivar placer masoquista del daño que le infligen sus ubicuos lobbies. *A un panal de rica miel cien mil moscas acudieron y por golosas se vieron presas de patas en él.*”

Gary S. Becker también comenta al respecto lo siguiente<sup>31</sup>: “La corrupción se da en todas partes y no existe una cura mágica para la enfermedad. Sin embargo, ayudaría bastante tener gobiernos más pequeños. La gente tiende a creer que la corrupción en su país es única. Pero la fuente de la corrupción es la misma en todas partes: gobiernos enormes con el poder para dispensar favores a diferentes grupos. Cualquier regulación, ley, y programa

<sup>31</sup> Gary S. Becker, The economics of life, 1995. El subrayado es mío.

público puede ser manipulado para favorecer intereses particulares. Las compañías tratan de influir sobre las decisiones del gobierno por medios legales. Pero algunos utilizan sobornos y otros medios ilegales.

“El proceso de competir por los favores del gobierno se llama “búsqueda de rentas.” Esta ha crecido dramáticamente porque el gasto público y las regulaciones son demasiado grandes. Puede que los políticos y funcionarios no sean peores que otros grupos, pero tienen demasiadas tentaciones para vender su poder por dinero u otros beneficios. Algunas empresas están dispuestas a ofrecer estas tentaciones, justificando su conducta con la excusa de que otras también lo hacen. La corrupción distorsiona el funcionamiento de una economía porque lleva a los funcionarios del gobierno a tomar acciones que no van a favor del interés general. La corrupción también puede frenar el desarrollo económico desanimando a los empresarios honestos y aumentando arbitrariamente el costo de hacer negocios.

34

“Los regímenes dictatoriales parecen tener poca corrupción, pero es una ilusión causada por la supresión de la oposición y la prensa. No es casualidad que la evidencia de una corrupción generalizada se puso de manifiesto en Argentina, Brasil, Corea y México después de que se desarrollasen partidos de oposición y periódicos libres. Las democracias suelen tener menos corrupción que las dictaduras, porque los partidos de oposición tienen el incentivo de exponer los desmanejos del gobierno. No obstante, las grandes ganancias de la búsqueda de rentas garantizan que las democracias tendrán niveles inaceptables de corrupción. Aunque la única forma de reducir significativamente la corrupción es reducir la amplitud del gobierno, esto raramente se menciona.

“Sin embargo, son posibles algunas reformas incluso sin grandes reducciones en el gobierno. Por ejemplo, debe haber licitaciones abiertas cuando se transfieren activos del sector público al privado. En particular, los derechos de transmisión de radio y TV deben adjudicarse al mejor postor. Igualmente el uso de tierras públicas para la exploración petrolífera o la producción de madera. Las cuotas de producción, sea de pesca, polución, importaciones o cultivos deben venderse en el mercado abierto. A pesar de todo, la corrupción seguirá siendo demasiado alta mientras los gobiernos sigan teniendo un poder decisivo sobre el desempeño de los negocios.”

El subprograma de búsqueda de rentas permanece activo en distintas dimensiones, por ejemplo: ¿cuánto valor es disipado a nivel agregado mediante los esfuerzos en usar organismos públicos para conseguir beneficios esencialmente privados? ¿Cómo es posible establecer una distinción apropiada entre la actividad de búsqueda de rentas – que intenta obtener beneficios privados discriminatorios – y la actividad que está encaminada a obtener beneficios “públicos” genuinos?

#### **4.5.4 La economía política constitucional**

El subtítulo de *Calculus of Consent* era *Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Como sostuvieron Buchanan y Tullock, la acción política colectiva, resultante de las decisiones de los individuos, tiene lugar en dos o más niveles. En primer término están las decisiones tomadas dentro de un cierto conjunto de reglas, descriptas en forma global

como una “constitución”. Luego, en segundo término, se tienen las decisiones de las que surgen estas reglas. Las reglas tienen como misión primaria imponer límites o restricciones a las acciones que puedan ser tomadas. La teoría económica tradicional ha analizado las decisiones dentro de restricciones que presumiblemente están impuestas exógenamente. ¿Qué sucede si la gente busca auto-imponerse límites?

Recientemente se comenzó a investigar este campo. Se han realizado contribuciones importantes en la teoría de las adicciones, con ejemplos relevantes como las drogas, el tabaco, la dieta y el juego. Estas cuestiones son categóricamente diferentes, empero, si trasladamos la atención de un entorno individualista, no colectivo, hacia otro de elección de reglas colectivas<sup>32</sup>. Dentro de este contexto, las personas buscan imponer restricciones al comportamiento de agentes que actúan en nombre del grupo político, no porque tengan temor de alguna conducta irracional o de su accionar, sino por el temor de la perspectiva de que sus propias preferencias sean rechazadas, dañando sus propios intereses. Las reglas constitucionales tienen como objetivo central imponer límites al ejercicio potencial de la autoridad política. El gobierno limitado es una noción promovida por el [Cato Institute](#), un think-tank liberal estadounidense, para describir un modelo de gobierno en el que los poderes del estado son reducidos. Aunque en líneas generales la doctrina se funda en las teorías republicanas de separación de poderes y de frenos y contrapesos de la Ilustración, la concepción de gobierno limitado se apoya para sus propuestas concretas en teorías poskeynesianas (hayekianas y monetaristas) de la eficiencia superior del mercado para la mayoría de las tareas estatales; promueve, por lo tanto, la apertura al mercado de los servicios sociales y las prestaciones de seguridad y educación, y la reducción de las estructuras burocráticas de administración y redistribución de los bienes públicos.

De acuerdo con los teóricos del Cato Institute, la única tarea legítima del gobierno es crear un marco de estabilidad garantizando la "paz, justicia y libertad" y defender los derechos individuales de sus ciudadanos; éstos están definidos normalmente en términos de "libertad, vida y propiedad" o de igualdad de derechos en términos formales, puesto que la teoría del gobierno limitado rechaza que los derechos de segunda y tercera generación —que requieren la acción afirmativa del estado para garantizar prestaciones económicas, sociales, culturales y ambientales a los individuos— sean derechos en sentido estricto.

En esta concepción, el exceso en las funciones estatales, al tener éste el monopolio legítimo del uso de la fuerza, se equipara a la tiranía. Para evitar la concentración de poder en unas pocas manos, el concepto propone limitar los poderes y la actuación del gobierno: no sólo el establecimiento de una constitución que regule el ejercicio del derecho, sino restringir las capacidades de la administración de acceder a la prensa (para permitir la independencia de ésta), los medios de producción (para favorecer la iniciativa privada) y la educación (para evitar la difusión de propaganda estatal).

#### **4.5.5 ¿Hay sesgo ideológico en Public Choice?**

Existen quienes piensan que el programa de Public Choice tiene un sesgo ideológico. Es conveniente apreciar este punto de vista con relación al enfoque de los científicos sociales y

<sup>32</sup> Para ver un tratamiento de este problema, cf. Geoffrey Brennan and James Buchanan, 1985, [The Reason of Rules: Constitutional Political Economy](#), Cambridge: Cambridge University Press.

filósofos de mediados del s. XX. Por ese entonces, la ideología socialista era dominante<sup>33</sup> y esta ideología sostenía un programa de investigación (supuestamente) neutral, la “economía del bienestar teórica”. Este programa estaba concentrado en identificar el fracaso de los mercados reales con el fin de alcanzar metas ideales. Se trataba de la “teoría del fracaso de los mercados”. Cabe preguntarse: ¿fracaso con respecto a qué alternativa? El presupuesto implícito era que las correcciones políticas de los fracasos de los mercados funcionarían siempre perfectamente. En otros términos, los fracasos de los mercados eran puestos en parangón con política idealizada.

36

La teoría de la Elección Pública surgió entonces y facilitó un análisis de la política y de la conducta de las personas que deben tomar decisiones públicas ya se trate de votantes, políticos o burócratas. Mi trabajo sobre la reforma del estado identificó en 1985, en forma independiente, ciertas situaciones que daban lugar al fracaso de la política (denominado en el documento “fracaso del colectivo”), por ejemplo los fracasos de información del estado o los costos de incentivos erróneos, que han sido puestos en el centro de la escena por la teoría de la Elección Pública. Estos análisis permitieron exponer la comparación esencialmente falsa que prevalecía por entonces en las actitudes científica y pública. En un sentido muy real, puede decirse que la teoría de la Elección Pública puede ser llamada una teoría de los “fracasos del gobierno”. O como dijo Buchanan, “política sin la novela romántica”. La Elección Pública obliga al crítico a ser pragmático en cualquier comparación de estructuras institucionales. No existe presunción alguna de que los correctivos políticos de los fracasos del mercado cumplan los objetivos deseados.

#### 4.5.6 ¿Es inmoral Public Choice?

Una crítica más provocativa de todo el programa de investigación de Public Choice, expresa que es inmoral, al menos en materia de impacto sobre la conducta. Este cargo surge de transferir al plano de la política dos elementos nucleares de la teoría económica – a saber, el individualismo metodológico y la elección racional. A cierto nivel de abstracción estos dos elementos carecen de contenido empírico. Modelizar la conducta de las personas, ya sea en el mercado o en la política, como maximizando su utilidad y conduciéndose en forma racional, no requiere que uno especifique los argumentos de sus funciones de utilidad. Los economistas llegan aún más lejos, al identificar y ubicar a ciertos argumentos bajo la categoría de “bienes” y de “males”. Entonces la gente es modelizada como si maximizara algún índice de los bienes y minimizara algún otro índice de los “males”.

Los modelos económicos del comportamiento incluyen a la riqueza neta – una variable que es posible medir desde afuera – como un “bien” importante que la gente busca maximizar. La crítica o condena moral de Public Choice está centrada en la presunta transferencia de este elemento de la teoría económica al análisis político. Se sugiere que los que cumplen el rol de decisores públicos, como los votantes, los legisladores, o agentes políticos de todo tipo, no actúan conforme a normas de conducta apropiadas en los mercados. *La gente tiene una motivación distinta cuando toma decisiones “para el público” en lugar de hacerlo para sí en sus decisiones privadas.* Y resulta descriptivamente incorrecto y moralmente cuestionable asignar motivos egoístas a los actores políticos. Esta crítica surge

<sup>33</sup> V. Enrique A. Bour, [Tratado de Microeconomía, 2009, Cap. II.6](#), y “Teoría económica y Reforma del estado”, en Secc. 2, en FIEL, [El Fracaso del Estatismo](#), Sudamericana-Planeta, 1987.

por no entender algo que puede haber sido acentuado por el fracaso de los economistas en reconocer los límites de sus esfuerzos. El modelo económico de la conducta de la gente, aunque esté limitado a la actividad en los mercados, nunca debería ser considerado como *toda* la explicación. La gente actúa según diversos motivos, y el modelo económico se concentra solamente en una de las fuerzas que están posiblemente por detrás de las acciones. Si el modelo es usado para predecir, se requiere presuponer que los “bienes” identificados para su maximización son un elemento importante del mix. Las hipótesis que implican que los cambios prometidos de riqueza neta modifican la conducta de una forma predecible no han sido fácilmente falsables. El caso en cuestión es si la riqueza neta, o los cambios prometidos de riqueza neta, pueden ser usados como incentivos explicativos de las personas en sus roles en la decisión pública. El teórico de Public Choice debe reconocer, por supuesto, que la fuerza y el poder predictivo del modelo económico estricto de la conducta resulta algo mitigado por la traslación desde el mercado privado a la elección colectiva. La gente que desempeña un rol político, en efecto, hasta cierto punto actúa considerando lo que cree que es el interés general. Empero, reconocer esto no significa que la variable explicativa básica del modelo pierda toda su capacidad predictiva o que los incentivos comunes ya no sean importantes.

Si uno reconoce esto, ¿qué queda de la acusación de inmoralidad? A los críticos de algún modo se los deja con la afirmación de que personas ubicadas en roles políticos o públicos se conducirán actuando como si estos modelos fueran utilizados en un ejercicio explicativo inclusivo. Bajo este punto de vista, resulta inmoral modelizar la conducta en Public Choice como si fuera en respuesta a los incentivos ordinarios, aunque este ejercicio sea parcialmente explicativo<sup>34</sup>. *Es como si debiéramos proceder a analizar la política bajo la ilusión de que la gente se “santifica” al asumir un papel en la elección colectiva.* Puede reconocerse el valor de la hipocresía sin que uno esté obligado a elevar la hipocresía a un status instrumental con el fin de preservar la estabilidad social. La democracia, y en general el auto-gobierno, son suficientemente fuertes como para dar paso a la honestidad al analizar su funcionamiento.

#### 4.5.7 Haciendo cuentas

Public Choice ha constituido un programa de investigación que se desarrolló a lo largo de medio siglo. Es útil evaluar el impacto y los efectos de este programa tanto sobre la comunidad pensante como sobre la formación de actitudes políticas. Si uno compara el clima de opinión que había hace medio siglo, todos se han vuelto más críticos de la política y de los políticos, más cínicos sobre las motivaciones que tiene la acción política, y mucho menos ingenuos en pensar que los engendros políticos ofrezcan soluciones fáciles a los problemas sociales. Este cambio de actitud se extiende más allá de la pérdida de credibilidad en la eficacia de la planificación centralizada, en el socialismo, que es una pérdida de credibilidad arraigada tanto en el fracaso histórico de esos regímenes como en el colapso de las estructuras idealizadas intelectualmente. ¿Cuáles son las contribuciones de Public Choice a este cambio de actitud?

<sup>34</sup> V. Steven Kelman, 1987, “[Public Choice and public spirit](#)”, Public Interest 87; Geoffrey Brennan and James Buchanan, 1985, [The Reason of Rules: Constitutional Political Economy](#), Cambridge: Camb. Univ. Press.

Cuando se analiza retrospectivamente el clima científico y público imperante a mediados del siglo XX, el fracaso de los científicos sociales en hacer los esfuerzos necesarios para entender y explicar las decisiones en el sector relativamente amplio de la interacción social resulta difícil de entender. La brecha de esfuerzo científico hoy resulta tan obvia que el desarrollo de Public Choice, o de programas vinculados, constituye un paso natural y necesario para nuestro conocimiento siempre incompleto del mundo. No obstante hubo dos obstáculos a vencer dentro de la comunidad intelectual – que, por extraño que parezca, eran tanto opuestos como complementarios.

En sentido amplio, el pensamiento que prevalecía por entonces era *socialista* en el sentido de que el supuesto subyacente era que la política ofrecía la solución a los problemas sociales. Pero había involucrada una confusa amalgama de marxismo y de teoría política ideal: los gobiernos eran modelizados por los marxistas como si estuvieran al servicio de los intereses de la clase dirigente, pero los gobiernos instalados luego de la revolución serían omniscientes y benevolentes.

Los marxistas, en algunos de sus modelos implícitos de la conducta política que intenta mejorar a un grupo especial o los intereses de clase, parecían resultar asociados próximos de Public Choice – aunque rechazaban el individualismo metodológico. Pero ¿cómo podía transformarse la crítica básica marxista de la política en la política idealizada del super-estado benevolente y omnisciente? Esta cuestión no tenía respuesta. Y los debates de los 1930s fueron llevados a cabo por economistas que creían que triunfaron los escritores socialistas en lugar de sus opositores, como Ludwig von Mises y Friedrich Hayek. Hasta cierto punto, ambos lados del debate descuidaron la relevancia de los incentivos en su motivación de la acción humana, dejando de lado su importancia en el sector politizado.

La estructura de ideas sostenidas para justificar al naciente estado de bienestar leviatánico era lógicamente errónea y podría haberse mantenido mediante una ilusión continua. Pero lo interesante es que el fracaso, parcial o total, de la estructura socialista de ideas no provino desde adentro de la comunidad científica. Mises y Hayek no triunfaron con sus ideas, y el liberalismo clásico pareció alcanzar su punto culminante hacia mediados del siglo XX. El fracaso no provino de ideas difuntas intelectualmente, sino del registro acumulado de incumplimiento de la implementación de esquemas colectivistas extensos – un incumplimiento medido con referencia a lo prometido, que es algo que puede ser observado en forma directa. En otros términos, los gobiernos de todos los países, los socialistas y los de los estados de bienestar, sobreactuaron y trataron de hacer más que lo que permitía su contexto institucional. El registro del fracaso empezó a reconocerse en los 1960s y se aceleró en los 1970s.

Public Choice facilitó una comprensión e interpretación de lo que podía observarse. La gente observaba directamente que los esquemas colectivistas fracasan, que la politización no ofrece la corrección prometida de todas y cada una de las enfermedades sociales, y que la intrusión del gobierno a menudo empeora la situación. Pero Public Choice no logró desalojar la mentalidad socialista de la enseñanza, por lo cual no estaba a la cabeza de las investigaciones en estos aspectos. Pero ha facilitado una comprensión e interpretación coherente de la conducta observada. Armada con nada más que algunos rudimentos de teoría económica y de puntos de vista de Public Choice, la gente empezó a entender por

qué las burocracias, una vez establecidas, tienden a crecer en forma ilimitada sin mantener ninguna conexión con las funciones inicialmente prometidas. Pudo entender por qué la política con financiación “cochina” cautiva la atención de los legisladores; por qué no parece existir relación directa entre el tamaño del gobierno y la inversión en esfuerzos para obtener concesiones especiales del gobierno (búsqueda de rentas); por qué el sistema tributario está cada vez más basado en un número creciente de créditos especiales, exenciones fiscales, y lagunas jurídicas; por qué es difícil mantener un presupuesto equilibrado; por qué hay industrias localizadas estratégicamente que obtienen protección tarifaria.

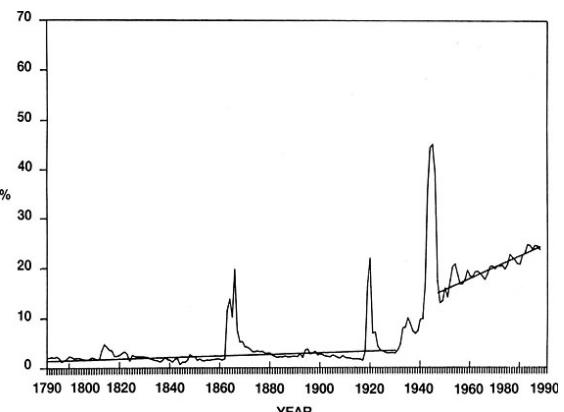
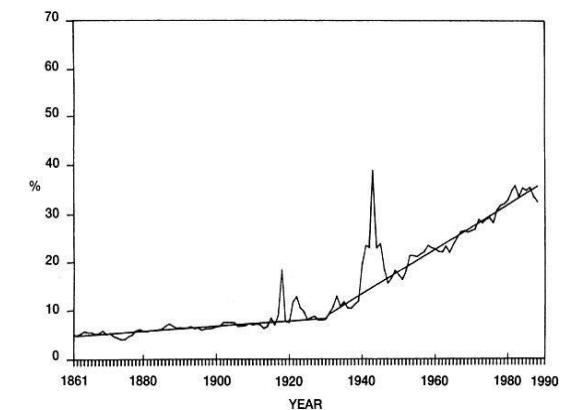
39

## 5. ¿Por qué crece el gasto público?

En la mayoría de los países el gasto del gobierno ha crecido muy rápidamente en las décadas recientes. El primer gráfico ilustra el gasto del gobierno federal de U.S. como proporción del PBI entre 1790 y 1990. El segundo ilustra el gasto del gobierno central de Suecia como proporción del PBI. Si bien no hay muchos países que tengan series tan largas, aparentemente estos países son típicos (sin tener en cuenta el caso argentino!). Como muestran ambos gráficos, la participación del gobierno en la economía se mantuvo bastante estable por alrededor de 150 años pero luego creció muy rápidamente en los dos últimos tercios del siglo XX.

En tiempos pasados, el gasto del gobierno aumentaba durante las guerras y luego le llevaba cierto tiempo volver a los niveles previos. Como los efectos de la primera Guerra Mundial todavía no habían desaparecido en 1929, la línea de tendencia de Estados Unidos entre 1790 y 1929 mostraba una pequeña pendiente positiva. Pero en el segundo cuarto del siglo veinte, el gasto del gobierno comenzó con una tendencia marcada y rápidamente ascendente. Los economistas y los científicos políticos han ofrecido varias teorías de lo que determina el nivel del gasto del gobierno, pero hasta la fecha no hay explicación aceptada de estos registros históricos.

Los datos entran en contradicción con teorías prominentes acerca de cuáles son las causas por las que el gasto del gobierno crece como porcentaje del PBI. Una de esas teorías ha sido ofrecida por los economistas británicos Alan Peacock y Jack Wiseman, que sugieren un “efecto cremallera”. Si por ejemplo una guerra hace aumentar los gastos, luego de la misma no caerán al nivel que tenían previamente a la guerra. De allí el nombre de “efecto cremallera”. Pero esta teoría no puede explicar el largo período de gasto gubernamental antes de 1929, ni tampoco el crecimiento firme a partir de 1953.



El efecto cremallera es el fenómeno a menudo observado de que algunos procesos no pueden dar marcha atrás una vez que ciertas cosas sucedieron, por analogía con la cremallera mecánica que intensifica su elasticidad a medida que la cuerda del reloj se va enrollando. Está vinculado con fenómenos como la llamada “featuritis”<sup>35</sup> y los cambios no controlados en un proyecto de industrialización de bienes de consumo, resultantes de que el alcance del proyecto no fue bien definido, documentado, o controlado, bajo el entendimiento de que se trata de un resultado negativo que debe ser evitado. Garrett Hardin, biólogo y ambientalista que también escribió sobre la ‘tragedia comunal’ utilizó la frase para describir cómo la ayuda alimentaria mantiene con vida a gente que, de no ser ése el caso, habrían muerto de hambre (Thomas Malthus ya había planteado esta cuestión en 1798.) El economista de la escuela Austríaca Robert Higgs también utilizó el término para describir la expansión aparentemente irreversible del gasto del gobierno en tiempos de crisis en su libro Crisis y Leviatán (1987).

El efecto cremallera también ha sido utilizado como término para el resultado de una estrategia económica que surge en un entorno en el que los incentivos dependen tanto de la producción actual como de la que hubo en el pasado (por ejemplo, en el ex-sistema soviético de incentivos<sup>36</sup>, basado en que los trabajadores observan que como el incentivo se reajusta en línea con su producción, todo aumento de la misma permitirá un aumento temporal del incentivo, y que también requerirá un esfuerzo permanente de trabajo, por cuyo motivo pueden decidirse a no revelar toda su capacidad de producción oculta a menos que sean obligados a ello.)

La teoría del “Leviatán” sostiene que los gobiernos tratan de mantener el control de la economía en la mayor medida posible. Naturalmente, esta teoría no es consistente con las décadas previas de gasto del gobierno estable. Lo que es más, esta teoría implicaría agudos incrementos del gasto gubernamental seguidos por una estabilización al alcanzarse el tamaño máximo del gobierno. No es lo que se observa a partir de 1945. La ley de Wagner – denominada así en memoria del economista alemán Adolph Wagner (1835-1917) – establece que una participación creciente del gobierno en el PBI es simplemente resultado del progreso económico. Ello sería resultado simplemente del progreso económico, porque una sociedad más desarrollada es también más compleja con un mayor número de conflictos entre sus miembros, lo que exige una mayor intervención del Estado en su solución. La segunda razón atañe a la caracterización de los bienes y servicios públicos como bienes superiores y elásticos, es decir que la elasticidad-ingreso del gasto público es mayor que la unidad. Wagner propuso esta ley en los 1880s. Sin embargo, los cuarenta años de estabilidad posteriores parecen refutar esta teoría.

<sup>35</sup> Se trata de la proliferación de características en un producto como el software de computación. Las características adicionales van más allá de la función básica del producto y pueden tener como resultado que el diseño sea sumamente complicado, en lugar de simple y elegante.

<sup>36</sup> M. Weitzman, 1979. "The 'Ratchet Principle' and Performance Incentives," Working papers 239, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Department of Economics.

Otra teoría ha sido propuesta por William J. Baumol, consistente en que la productividad del sector privado aumenta, pero la correspondiente al sector público tiende a estancarse. Por tanto, dice Baumol, para que el gobierno pueda mantener un nivel adecuado de servicios por habitante, el gasto gubernamental debe crecer en proporción al PBI<sup>37</sup>. Aunque se pueda estar de acuerdo con su punto de vista sobre la eficiencia relativa de ambos sectores, ciertamente la teoría de Baumol no explica la falta de crecimiento del gasto gubernamental antes de 1929. En la práctica, hasta la fecha todas las teorías del crecimiento fracasan en explicar las varias décadas tempranas de gasto estable del gobierno o el crecimiento del gasto gubernamental a partir de 1953 – o ambas cosas.



Lo que resulta particularmente difícil de explicar es el cómodo crecimiento del gasto gubernamental a partir de 1953. Podríamos anticipar que si el gobierno adopta nuevas responsabilidades, el gasto gubernamental crecería abruptamente y después se estancaría una vez que estas responsabilidades sean plenamente absorbidas. Pero en los hechos, el gasto no aumentó en forma abrupta, ni tampoco se stabilizó.

Considerar en qué gastan dinero los gobiernos puede ser de ayuda. A veces se echa la culpa al gasto gubernamental en los llamados bienes públicos, por ejemplo en defensa nacional y policía. Pero los gastos norteamericanos militares han caído como proporción del PBI – de un 13.8% en 1953 a 6.3% en 1988. El gasto en policía es básicamente un gasto provincial y, al situarse por debajo de 1% del PBI, resulta demasiado pequeño en cualquier caso. Los gastos en la mayoría de otros bienes públicos también han crecido lentamente. En el presupuesto federal de 1991, el 43% son pagos de beneficios directos a los individuos, 14% son intereses, y 25% es gasto militar. Además, dos terceras partes del 18% restante son para subvenciones a los gobiernos provinciales y municipales. Esto deja solamente un 6% para el resto del gobierno federal. Claramente debemos buscar por otro lado.

A menudo se afirma que el gobierno gasta demasiado en ayudar a los pobres. Aunque el gobierno en realidad hace esto, la mayor parte de todos los pagos de transferencia van a parar a gente que está relativamente bien. Los economistas que tratan de explicar el gasto del gobierno han atribuido el mismo a la actividad de lobby de coaliciones de intereses especiales para que el dinero les sea transferido a ellos. Como hemos visto, se utiliza el término de “búsqueda de rentas” para esta actividad de lobbying. Ciertamente la búsqueda de rentas aumentó. Por ejemplo, en 1929 ni siquiera existía el programa agropecuario. Ahora este programa absorbe cerca de U\$S 30.000 millones por año. Los elaborados proyectos de control de las aguas del lado occidental les cuestan a los contribuyentes generales un múltiplo elevado de los beneficios que van a parar a un reducido grupo de beneficiarios. En ambos casos estamos en presencia de búsqueda de rentas<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Baumol, William J. "The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the Urban Crisis." *American Economic Review* 57 (June 1967).

<sup>38</sup> Ver Borcherding, Thomas, ed. *Budgets and Bureaucrats*. 1977, y también Thomas E. Borcherding and Dong Lee, "[The growth of the relative size of government](#)", Claremont Colleges, May 2002.

Por consiguiente, la búsqueda de rentas puede dar cuenta del incremento amplio y más o menos sostenido del gasto gubernamental como una fracción del PBI. Las reglas políticas pueden imponer límites a la capacidad de un gobierno de transferir dinero a unos pocos grupos de presión en cada sesión del Congreso. Si ello es así, podemos esperar que se verifique el largo y gradual incremento que observamos del gasto gubernamental. Sin embargo, no podemos decir que los datos verifiquen esta teoría; de hecho, ni siquiera podemos afirmar que esta teoría sea buena. Por cierto no contribuye a explicar el largo período que transcurre entre 1790 y 1929. El resultado final es que los gobiernos han crecido en su tamaño en las décadas recientes, que esto no sucedía anteriormente, y que los economistas aún no saben por qué.

## 6. Los golpes de estado militares

Zehra Fatma Arat – una economista de Turquía – construyó un índice del carácter democrático de distintos países seleccionados basado en principios que conducen a un elevado nivel de control popular: la participación política (que mide la intensidad con que los ingredientes populares se reflejan en la toma de decisiones a nivel institucional), la competitividad (que mide el grado de competitividad que presenta el sistema político), y las libertades civiles y políticas (que miden el grado de coacción ejercido por el gobierno). La numeración está incluida entre 0 y 20, fluctuando entre 0.55 y 18.91. A mayor rango, mayor grado de democracia.



Si 63 países seleccionados son arreglados en una tabla que distinga entre los países del primer mundo, la situación del promedio de los países, los países de América Latina y otros, se obtiene para el período 1950-1975 la tabla siguiente<sup>39</sup>:

**Medición del índice democrático de 63 países**

Año	Promedio (63)	Primer Mundo (17)	Otros (46)	América Latina (19)
1950	11.32	19.39	8.34	11.10
1955	10.94	19.43	7.80	10.21
1960	11.42	19.35	8.49	11.70
1965	11.25	19.42	8.23	10.64
1970	10.94	19.36	7.56	7.51
1975	10.75	19.42	7.56	7.51
Promedio	11.10	19.40	8.04	10.19

En Autocracy, Tullock esbozó un análisis de las dictaduras, usando un modelo de elección racional a fin de analizar la conducta de los individuos en una autocracia. De esta manera,

<sup>39</sup> Zehra Fatma Arat, "The Viability of Political Democracy in Developing Countries", Ph.D. dissertation, 1984.

logró extender la teoría de Public Choice a un nuevo territorio<sup>40</sup>. Los invito a que lean el trabajo de Edgardo Enrique Zablotsky, “[A Public Choice approach to military coups d'état](#)”, CEMA, August 1992, que parte de la observación de que los golpes de estado no democráticos siempre han contado con la complicidad de una parte de la población civil. Otra regularidad importante detectada es que los golpes de estado militares están en general precedidos por un período de caos económico y social que puede estar caracterizando un “vacío de poder”.

43

## 7. La Revolución de la información y los regímenes políticos

Jean-Jacques Rosa, en un muy interesante (y polémico) artículo de 2001, parte de la constatación de la enorme variabilidad que hubo en el siglo pasado con respecto a sistemas sociales y políticos. Hubo inicialmente una tendencia al crecimiento general del tamaño de las organizaciones jerárquicas (empresas gigantescas, crecimiento interno y externo de los países) que se revirtió en la última tercera parte del siglo retornándose en forma universal al mecanismo de los mercados, la ruptura de los conglomerados, el retorno de la especialización y al *downsizing* de las grandes empresas, aligerando la carga tributaria en numerosos países, la atomización de varios estados (entre ellos la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia) y el triunfo de la democracia. El documento extiende el análisis de Coase al área de la Elección Pública. Demuestra cómo el costo de información es un determinante básico de la opción entre los mercados y las jerarquías. De esa manera, la escasez relativa de información explica el gran ciclo de organización política que condujo de sociedades democráticas y descentralizadas a fines del siglo XIX a regímenes totalitarios de la primera parte del siglo XX, y luego permitió el retorno de la mayoría de los países a regímenes democráticos y economías de mercado en la última tercera parte del siglo XX. Rosa sigue una suerte de *determinismo tecnológico* según el cual las fuerzas técnicas determinan los cambios sociales y culturales. Esta posición es similar a la mantenida por Jared Diamond, Marvin Harris o Karl Marx para los cuales los factores materiales, entre ellos la tecnología y los recursos disponibles condicionan fuertemente otros desarrollos sociales, aunque ninguno de los autores es un determinista propiamente dicho.

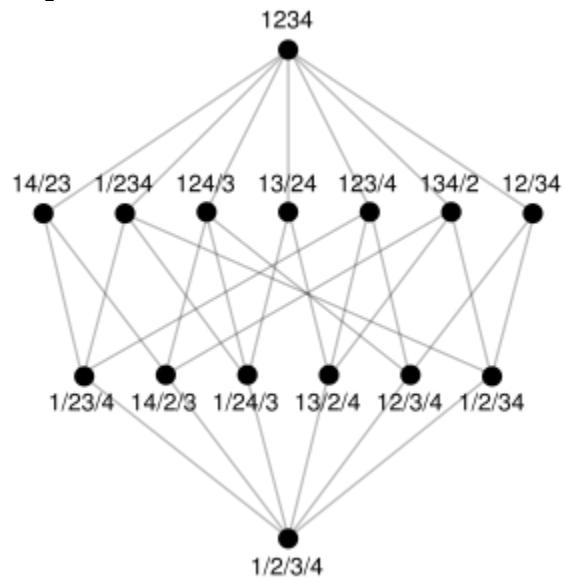
El concepto mismo de “economía privada” es en sí complejo y heterogéneo, ya que incluye en particular dos elementos bastante diferentes, empresas y mercados, que siguen evoluciones más bien opuestas que paralelas. Cuando las empresas se expanden, el área de

---

<sup>40</sup> Dado el peso de esta forma de gobierno en nuestro país, merece que nos detengamos un poco más en el tratamiento de Tullock, incluido en el Vol. 8 de "The Selected Works of Gordon Tullock" (Charles K. Rowley, ed). En una de las obras, "The Social Dilemma" (1974), Tullock explora el comportamiento del mercado político basado en el conflicto más que en la negociación y, por lo tanto, el comportamiento que termina resultando en una reducción de riqueza más que en ganancias del comercio. "The Social Dilemma: The Economics of War and Revolution" fue escrito como respuesta a los acontecimientos tumultuosos de los 1960s y 1970s. Específicamente, luego de la crisis constitucional causada por el escándalo de Watergate, Tullock terminó reconociendo la naturaleza hobbesiana de la democracia. Se planteó que las figuras políticas están encerradas en circunstancias que reducen el nivel de riqueza dada la naturaleza del juego político y los problemas inherentes de una democracia. En "Autocracy" (Dordrecht, Holanda: Kluwer Academic Publishers, 1987) hizo un análisis “científico” de las dictaduras, utilizando un modelo de decisión racional a fin de analizar la conducta de los individuos en una autocracia. Hasta entonces, la teoría de la elección pública era aplicada sólo a estados democráticos y cooperativos.

mercado tiende a contraerse (especialmente, pero no sólo por los mercados B2B<sup>41</sup>) porque debajo de la superficie hay una situación de rivalidad y de relaciones alternativas entre ambos tipos de instituciones, como fue puntualizado por Coase. Resulta claro que el *tamaño del Estado* no constituye un fundamento adecuado para definir las elecciones de un sistema político. Definir una opción como una alternativa entre el Estado y otra opción carece de éxito en abarcar todas las formas en que puede ser organizada la producción. Rosa caracteriza, antes que nada, al Estado como una jerarquía peculiar. Ahora bien, “la cuestión fundamental que explica las variantes de los sistemas políticos en el siglo XX es la elección de la dimensión óptima de las organizaciones jerárquicas Estado y empresas. Siguiendo a Coase, son los costos de transacción los que determinan la elección de la forma organizativa, jerárquica o de mercado.” Por consiguiente, las tendencias de los costos relativos de información, es decir el precio de la información relativo a otros bienes y servicios, determina el desarrollo relativo de las jerarquías y de los mercados. Esto se debe a que la producción de mercado (descentralizada) se basa en el uso de una enorme cantidad de información de todos los jugadores. La cantidad de transacciones potenciales es mucho más grande en los mercados que en las jerarquías. Adoptan la forma de un reticulado o *lattice* que conecta a todos los potenciales participantes<sup>42</sup>.

44



En una economía con un número de productores  $n$ , el número total de intercambios es  $n(n-1)/2$ . De lo cual se sigue que la cantidad de información que un oferente o adquirente debe acumular y procesar en un mercado es muy superior a la de un oferente o demandante de una jerarquía, donde el número de intercambios posibles se reduce a  $n-1$ . La producción en mercados descentralizados exige una cantidad total de información que aumenta rápidamente con el número de participantes en comparación con la requerida en cualquier estructura organizativa jerárquica.

La producción jerárquica economiza información reduciendo la cantidad que debe ser recopilada en cada estadio del proceso productivo a causa del menor número de intercambios potenciales que tienen lugar. Mantiene la información en el pequeño número de tomadores de decisión en el vértice superior. Luego la misma información es reproducida y diseminada hacia abajo a los escalones operativos, que no necesitan adquirirla en forma independiente o procesarla por sí mismos. Una jerarquía funciona

<sup>41</sup> B2B es la abreviatura comercial de la expresión anglosajona business to business: (comunicaciones de comercio electrónico) de empresa a empresa, por oposición a las relaciones de comercio entre empresas y consumidores (B2C), o las expresiones menos usadas empresas y gobierno (B2G) o empresas y empleados (B2E).

<sup>42</sup> Un *retículo*, *red* o *lattice* es un conjunto parcialmente ordenado en el cual todo subconjunto finito no vacío tiene un supremo y un ínfimo. El término "retículo" viene de la forma de los diagramas de Hasse de tales órdenes, tal como el de un conjunto 4º orden graficado en esta página. Aquí se muestra el lattice of particiones de un conjunto de 4 elementos {1, 2, 3, 4}, ordenado por la relación “es una refinación de”.

como un mecanismo de ahorro de información. Si la información es escasa y costosa, la forma jerárquica tiene ventajas sobre la forma de mercado. Lo cual es una consecuencia del teorema de [Rybaczinski](#) aplicado al problema que estamos tratando.

El costo de la información siguió un ciclo a partir de fines del s. XIX. Al principio creció en forma dramática con la 2<sup>da</sup> revolución industrial de fines de ese siglo<sup>43</sup>. Recíprocamente, cayó de modo precipitado durante la reciente revolución informática de los últimos 40

45

<sup>43</sup> Véase por ejemplo Alfred Chandler, *The Visible Hand*, Belknap Press, 1977. David S. Landes escribió lo siguiente sobre esta obra: “El título de esta obra se refiere a los arreglos organizativos deliberados que fueron diseñados para que funcionaran las grandes empresas. Chandler establece ocho proposiciones, a saber: 1º) La empresa de negocios moderna llegó cuando la coordinación administrativa funcionaba mejor que los mercados para aumentar la productividad y bajar los costos; 2º) La ventaja de coordinar unidades múltiples dentro de una sola empresa no se hubiera dado sin una jerarquía administrativa; 3º) La mayor eficiencia de la coordinación administrativa que la de los mercados se debió al volumen creciente de actividades económicas; 4º) Una vez que la jerarquía administrativa hizo lo que tenía que hacer, se transformó en su propia fuente de permanencia, poder, y crecimiento continuo; 5º) Estas jerarquías tienden a ser crecientemente técnicas y profesionales; 6º) Con el tiempo, estas estructuras profesionales tienden a estar separadas de la propiedad; 7º) Los profesionales prefieren en general la estabilidad a largo plazo y el crecimiento, más que las ganancias de corto plazo; 8º) Los grandes negocios terminaron dominando ramas y sectores de la industria, y al hacerlo alteraron su estructura y la de la economía como un todo. Todo ello llegó con el ferrocarril en los 1840s y 1850s. Aquí, por primera vez, se tenían grandes negocios dispersos a través del espacio, que requerían una pesada inversión y el mantenimiento de rutas, vías férreas, túneles, y puentes, la organización precisa del campo rodante, y todo tipo de arreglos sobre pasajeros y fletes, incluyendo un servicio puntual, la movilización de capital y la canalización del dinero – en suma, todo un mundo. Chandler observa en este punto la contribución crítica que desempeñó la gente entrenada en academias militares, dado que los ejércitos eran empresas aún anteriores de vasta escala, aunque más improvisadas y de carácter más transitorio, y con objetivos más destructivos que constructivos. (Las únicas empresas comerciales comparables a los ferrocarriles eran los canales, pero debido a razones topográficas fueron menos importantes en U.S. que en Europa. La única excepción fue la Erie, pero también allí el canal fluvial se alineó con el ferrocarril. Chandler observa que en los 1840's, sólo había sido construidas 400 millas de canales, lo que significó que la longitud de canales nacionales alcanzara un nivel algo inferior a 4.000 millas, mientras que en la misma década se completaron cerca de 6.000 millas de vías férreas, llevando el total nacional a 9.000. El tiempo era importante, y los ferrocarriles eran más veloces y más eficientes.) La introducción de todas estas técnicas administrativas y organizativas en la industria perseguía beneficios de escala de las empresas. La empresa manufacturera tradicional, por ejemplo, era operada de modo personal o familiar, asistida por fuentes externas de insumos y una función de demanda. Pero las empresas crecieron, y pasado determinado umbral, era necesario hallar una forma de pegar entre sí a las distintas partes, supervisar, coordinar y controlar. En los U.S., fueron las industrias química y automovilística las que marcaron el paso. Chandler está bien informado a causa de su paso anterior por Du Pont, que terminó apropiándose de General Motors. GM constituye una historia fascinante de transición de la empresa personal a la corporación. Comenzó con William C. Durant, una especie de filibustero que juntó a varias industrias independientes – Buick, Oldsmobile, Cadillac, Chevrolet et al. – e hizo lo posible para permanecer en la cúpula pero cayó en *impasses* financieras imposibles, tanto a título personal como corporativo. Fue entonces que quedó entre las manos de los financieros: J.P. Morgan and Company y Pierre du Pont (rico por las ganancias que le quedaron de la guerra). Y con la ayuda de Alfred Sloan, Jr., establecieron una estructura de comando que se transformó en el modelo de todas las empresas industriales.”

años. Las empresas y organizaciones gigantescas que se desarrollaron por primera vez fueron diseñadas para permitir que la producción a gran escala fuera manejada con un elevado rendimiento gracias a la economía de información (escasa y costosa) que permite la burocratización jerárquica. Esta tendencia se prolongó hasta los años 1960s.

Es en este punto cuando aparece la revolución de la información dada su creciente abundancia. La invención de los circuitos impresos<sup>44</sup> y de los microprocesadores<sup>45</sup> introdujo una revolución en la capacidad de almacenamiento y de transmisión de información en codificación digital binaria, hasta un punto en que la profunda caída del costo de almacenamiento y codificación (discos duros y digitalización), procesamiento (microprocesadores) y transmisión de información (módem<sup>46</sup>s y móviles) condujo en los 1960s a lo que terminó conociéndose como “revolución informática”.

La “Ley de Moore”, que recibe su nombre de uno de los arquitectos de esta revolución, afirma que la capacidad de los microprocesadores se *duplica cada 7 u 8 años*. El poder de cómputo avanza a una velocidad que aturde. Uno de los microprocesadores más ampliamente usados, el INTEL 80-86, aumentó su poder de cómputo en *50% anual* entre 1978 y 1997, en tanto que el precio de un MIPS (1.000 instrucciones/segundo), que es la unidad de medida de ese poder, disminuyó a un ritmo de *25% anual* en idéntico período. Lo cual representa una mejora del rendimiento del orden de 300 veces en el mismo período. El costo de procesar la información está cayendo en picada.

## Corolarios

Rosa extrae los seis corolarios siguientes a partir de su análisis:

<sup>44</sup> Un circuito impreso o PCB (por Printed Circuit Board), es un medio para sostener mecánicamente y conectar eléctricamente componentes electrónicos, a través de rutas o pistas de material conductor, grabados en hojas de cobre laminadas sobre un sustrato no conductor. Los circuitos impresos son robustos, baratos, y habitualmente de una fiabilidad elevada aunque de vez en cuando puedan tener fallas técnicas. Un microchip o circuito integrado, es una pastilla pequeña de silicio, de algunos milímetros cuadrados de área, sobre la que se fabrican circuitos eléctricos con base en dispositivos constituidos por semiconductores y que está protegida dentro de un encapsulado de plástico o cerámica. El encapsulado posee conductores metálicos apropiados para hacer conexión entre la pastilla y un circuito impreso.

<sup>45</sup> El microprocesador es un circuito integrado que contiene algunos o todos los elementos hardware, y la CPU (*Central Processing Unit*, o Unidad Central de Procesamiento), que es un concepto lógico. Una CPU puede estar soportada por uno o varios microprocesadores, y un microprocesador puede soportar una o varias CPU. Un núcleo suele referirse a una porción del procesador que realiza todas las actividades de una CPU real. La tendencia de los últimos años ha sido la de integrar más núcleos dentro de un mismo empaque, además de componentes como memorias Caché y controladores de memoria, elementos que antes estaban montados sobre la placa base como dispositivos individuales

<sup>46</sup> Un módem es un dispositivo que sirve para modular y desmodular (en amplitud, frecuencia, fase u otro sistema) una señal llamada portadora mediante otra señal de entrada llamada moduladora. Se han usado módems desde los años 1960s, principalmente debido a que la transmisión directa de las señales electrónicas inteligibles, a largas distancias, no es eficiente, por ejemplo, para transmitir señales de audio por el aire, se requerirían antenas de gran tamaño (del orden de cientos de metros) para su correcta recepción. Es habitual encontrar en muchos módems de red comutada la facilidad de respuesta y marcación automática, que les permiten conectarse cuando reciben una llamada de la Red Telefónica Comutada y proceder a la marcación de cualquier número previamente grabado por el usuario. Gracias a estas funciones se pueden realizar automáticamente todas las operaciones de establecimiento de la comunicación.

1º) El capitalismo y el socialismo tienden a desenvolverse en líneas paralelas, hacia un mayor o menor grado de centralización según qué período sea considerado, aunque siempre difieran, estructuralmente hablando, en su grado medio de centralización. Por supuesto, ambos sistemas fueron antagónicos a lo largo del siglo, en particular, durante la guerra fría entre U.S. y sus aliados y la U.R.S.S. y sus protectorados. Sin embargo, la tendencia hacia la concentración de la toma de decisiones ha sido evidente en ambos tipos de sistema, aunque no en la medida a que llegó la Alemania nazi o, aún más marcadamente, la U.R.S.S. bajo la conducción de Stalin. El capitalismo de U.S. devino concentrado en la primera parte del siglo XX y las formas europeas oscilaron entre el dirigismo y el corporativismo. Éste es el desarrollo denunciado por Hayek que vio correctamente similitudes entre el sistema alemán y las otras potencias totalitarias. El dirigismo y la social-democracia que vagaron a la deriva del control del gobierno en los 1930s, 1940s, 1950s y 1960s son testigos de la misma tendencia hacia la concentración de la toma de decisiones tanto bajo liderazgo estatal como en el sector privado. El corporativismo constituye también un ejemplo de centralización del aparato productivo conjuntamente con una democracia debilitada. La evolución de los arreglos para organizar la producción siguió las mismas líneas en las diversas variantes de capitalismo y socialismo. El grado de centralización de cada país fue diferente pero todos se movieron en idéntica dirección. La literatura económica es testigo de ello con los estudios críticos de la concentración de Schumpeter, Mason, Bain, y en particular, Galbraith. Los Estados y las empresas se agrandan o se achican, como las fases de la luna, de modo que la economía de empresas y la economía de mercado no son sinónimos sino constituyen realmente dos sistemas contradictorios, mientras que el socialismo y el estatismo, por un lado, y las empresas privadas gigantescas, por la otra, van de la mano. La dirección (aunque no la medida) en que los Estados Unidos y Rusia se movieron entre 1875 y 1959 fue similar; en ambos casos hubo una creciente centralización del aparato productivo, más planificación (privada o pública, según), gigantismo y organizaciones jerárquicas.

2º) El socialismo no fue un “error”; en un cierto momento resultó económicamente efectivo, y lo mismo puede afirmarse del dirigismo, del estatismo y de la planificación. En primer término apreciamos la tendencia paralela que afectó tanto a los países democráticos y capitalistas como a los países autoritarios y socialistas. Como vieron estos últimos, no existió un error masivo político que durara más de 70 años, ni inefficiencias catastróficas de los sistemas políticos que eligieron el camino socialista. Como el capitalismo corporativo importante, el socialismo fue efectivo en términos de producción hasta aproximadamente los 1960s<sup>47</sup>. Hacia mediados de siglo, el nazismo y el comunismo demostraron efectividad económica, como lo hicieron el dirigismo y el estatismo característicos de los cambios del aparato productivo de los países más importantes que permanecieron siendo democráticos. No hubo errores masivos, universales ni duraderos en la primera parte del siglo XX. El socialismo y el estatismo en Japón, Alemania y Francia fueron efectivos, como lo fueron las coporaciones gigantescas de Ford. Los sistemas se

---

<sup>47</sup> Ver en particular R.W.Davies, Soviet Economic Development from Lenin to Khrushchev, Cambridge University Press, 1998. También Enrique A. Bour, Tratado de Microeconomía, Capítulo XXIII, Socialismo, donde se evalúa que, pese a los problemas de planificación de 1928, la U.R.S.S. conoció, a pesar de los daños causados por la invasión nazi de la segunda guerra mundial, cierto período de desarrollo y esplendor hasta el final de la década de Nikita Krushchev (1965). Krugman y Long han apuntado que, a raíz de ello, la U.R.S.S. fue capaz de resistir la invasión alemana en forma muy efectiva.

adaptaron a las nuevas circunstancias para optimizar su organización. La tecnología otorgó ventajas a las grandes organizaciones jerárquicas sobre las pequeñas organizaciones arrastradas por un intenso comercio B2B. La reciente contrarrevolución que anuncia el triunfo de los mercados y la reducción, si no la desintegración, de todas las jerarquías, públicas y privadas, se debe a la revolución informática y a la nueva ventaja comparativa de los pequeños negocios y del mercado como formas de organizar la producción. Según Rosa, el ascenso de regímenes totalitarios, que se mantuvieron en el poder por tantos años, debe ser explicado no como una aberración sino por su superioridad económica dentro de las condiciones tecnológicas de su época.

48

3º) El crecimiento del Estado y de la democracia muestra una correlación inversa en los siglos XIX y XX. Hay teorías específicas que echan la culpa a la democracia, o a formas incontroladas de democracia, para poner en primer plano el crecimiento del Estado y la marcha al socialismo. Pero en el análisis organizativo, como es el caso presente, la democracia tiende a difundirse más bien cuando el papel del Estado está más limitado o en declive, y tiende a decrecer cuando el Estado se fortalece. No es la democracia la que determina el crecimiento del Estado, es el aumento del costo de la información el que afecta el tamaño óptimo de toda jerarquía, ya sea privada (empresas) o pública (estado), y acarrea, como se sugirió, la concentración del control sobre las decisiones, esto es, autoritarismo, y, en su forma extrema, totalitarismo. En la medida que la concentración jerárquica y la centralización de la toma de decisiones reduzca la competencia entre las ideas (Hayek, Friedman) y haga que la información sea más costosa, el desarrollo de las grandes jerarquías pública y privadas debilita a la democracia en lugar de desarrollarse conjuntamente con ella. Hay naturalmente otros factores en juego que toman en cuenta diferencias existentes en los regímenes políticos de los países, por ejemplo la tradición democrática de Holanda e Inglaterra y la tradición autoritaria en Rusia y China. La variedad de los regímenes políticos se explica por las condiciones que determinan el costo de información, que no son meramente una cuestión tecnológica sino la manera con que diversas instituciones (principalmente legales) vulneran la diseminación de información y la adopción de tecnología de información<sup>48</sup>. *Pero el movimiento global a través del tiempo de todos los regímenes políticos está directamente vinculado con el desarrollo de tecnología de organización, que depende de costos de transacción y, en consecuencia, de costos de información.*

4º) La dimensión óptima del Estado-empresa y los conflictos geopolíticos del siglo XX son mejor apreciados desde la perspectiva de la organización. La oposición capitalismo-socialismo en el siglo XX no dice nada acerca de la geopolítica, la guerra y la paz entre las naciones. La oposición entre sistemas aún puede ocultar, la tradicional – más antigua y no-ideológica – naturaleza de los conflictos entre los estados. En un análisis organizativo, la paz y la guerra entre las naciones depende del tamaño óptimo de los Estados, que cada uno intenta hacer por su lado por motivos de efectividad. El tamaño de los Estados tiene, como las empresas, dos aspectos: el externo, i.e. la cifra de ventas obtenidas con cada cliente aprovisionado, o para el Estado la población total controlada y el tamaño de los servicios del Estado dentro del ingreso de la población. En las bordes de un Estado, allí donde están determinadas la población y la superficie que controla, la expansión necesariamente entra en colisión, en un mundo finito, con las aspiraciones de otro Estado. Las fases de

---

<sup>48</sup> La Porta, Shleifer, Vishny, et al., “Law and Finance”, NBER working paper, July 1996.

crecimiento del tamaño de los Estados conducen a enfrentamientos que apuntan a controlar a territorios y pueblos vecinos. Luego, las relaciones apacibles, sin guerra entre estados dependen de los desarrollos de la “industria mundial de los estados”. La guerra y la paz dependen de los cambios hacia dentro o afuera de esta industria mundial. Las guerras acompañan a las fases de concentración, que también son fases de un creciente control del gobierno, con la democracia y los mercados en retroceso. La paz acompaña a la desintegración de los grandes imperios, al triunfo de los mercados y a la democracia. Pero también está amenazada por secesiones, resurgimiento del nacionalismo, el particularismo y la guerra civil. Todos estos fenómenos fueron observados, respectivamente, en la primera parte del siglo XX, y luego en la segunda parte del siglo, siendo aún hoy evidentes las últimas tendencias.

49

5º) Las ideologías son expresiones y reflexiones – no determinantes – de los sistemas de organización. El enfoque organizativo facilita un esbozo de una teoría del desarrollo ideológico. No es la evolución arbitraria de las ideologías y doctrinas políticas la que empuja al movimiento global de regímenes y de sistemas. En lugar de ello, el desarrollo de regímenes y de sistemas óptimos – en términos de tecnología de producción – determina la ideología más apropiada en cada caso. La ventaja comparativa creciente de las grandes organizaciones dio lugar al comunismo, al fascismo y al estatismo. La ventaja comparativa creciente del mercado genera individualismo, capitalismo liberal y democracia. La industria de ideas – como la contabilidad – satisface una demanda de mercado por racionalizar, un “mercado de excusas” como la llaman algunos teóricos de la contabilidad financiera. El crecimiento de las explicaciones “ideológicas” fue de la mano del progreso extraordinario de centralización del siglo XX: una sociedad centralizada requiere una doctrina unitaria y conceptos “sistemáticos” deliberadamente introducidos de arriba hacia abajo de la pirámide. Por el contrario, una sociedad diversificada y descentralizada no requiere una única doctrina: reconoce la diversidad, la coexistencia de áreas centralizadas y áreas descentralizadas. Luego, resulta menos “ideológica” y más “pragmática”. Aquí se aprecia nuevamente el contraste entre el período de las ideologías dominantes (primera parte del siglo XX) y el período reciente con el declive de las grandes ideologías.

6º) La demanda revelada de libertad es relativa – no absoluta – y resulta una cuestión contingente. El enfoque ideológico supone que la libertad no tiene precio, dado que su demanda es ilimitada o debería serlo, ya que la libertad es el fin de la historia; según la ideología contrapuesta, la libertad no es más que un accidente histórico. Dentro del enfoque organizativo, el totalitarismo y el retroceso de la civilización en la primera parte del siglo XX fueron producto de individuos que trataban de maximizar su utilidad, dado el impacto tecnológico sobre la producción. Aparentemente, el valor intrínseco que los individuos adjudican al bien “libertad” es menor que el que adjudican a otros bienes y servicios. La libertad es un bien económico como cualquier otro, en la medida que será más buscado y alcanzado cuando su costo de oportunidad sea bajo, cuando el costo sacrificado en términos de otros bienes y servicios sea más bajo. Éste será el caso cuando el régimen de descentralización económica sea más efectivo, mientras que si la que es más efectiva es la centralización económica, aumentará el costo de oportunidad de la libertad y habrá menor demanda. La libertad aparece como argumento de las funciones de utilidad de los individuos. Pero su demanda, como sucede con otros bienes tan esenciales como la salud, será afectada por el nivel de ingreso y su costo de oportunidad productivo y organizativo.