

8vo Concurso de Ensayos “Caminos de la Libertad”

## Limitar al Leviatán: El desafío de frenar la redistribución y liberar las energías individuales

Por Martín Simonetta

### Abstract

La limitación del poder estatal ha sido un gran desafío a lo largo de la historia de la humanidad. En el mundo Occidental, prevalecieron dos tendencias dentro de lo que conocemos como tradición democrática. Por un lado, una visión en la que la democracia es limitada, orientada a proteger los derechos individuales y restringir las facultades del poder político a través de un sistema de frenos y contrapesos. Por el otro, una democracia mayoritaria, que dota al estado de poderes ilimitados. En el presente trabajo, indagamos algunas de las raíces institucionales de los todopoderosos Estados Leviatán y los fundamentos de la rentabilidad política de los populismos, así como sus consecuencias en términos institucionales y económicos. Asimismo, señalamos líneas de esperanza tangibles en pro del avance de la Libertad a nivel global.

### Indice

- Leviatán: Estado todopoderoso.
- Incentivos redistributivos en las democracias mayoritarias y en las democracias imitadas.
- Populismos en la América Latina actual.
- Economía Política de la Democracia sin Límites.
  - La rentabilidad política de repartir lo ajeno.
  - Gobiernos buitres, políticos golondrinas.
  - El que gasta, no paga.
- El aporte de la visión de la Escuela de la Elección Pública a la comprensión de los procesos políticos.
  - Cada cual atiende su juego.
  - ¿Por qué crece tan fácilmente el gasto público?
  - Economía Constitucional.
- Luces de esperanza para la Libertad.

# Limitar al Leviatán: El desafío de frenar la redistribución y liberar las energías individuales

Por Ludwig Alberdi

*“El precio de la libertad es su eterna vigilancia.”*

Thomas Jefferson

## Leviatán: Estado todopoderoso

La limitación del poder ha sido un gran desafío a lo largo de la historia de la humanidad. El paso de la ley del más fuerte a la vigencia de normas fue fruto de un arduo y largo camino recorrido por el hombre. Si bien tomamos a la existencia de derechos como algo dado en el presente, la mayor parte de nuestra historia como especie ha sido de salvajismo. Tal como en otras especies, sólo la capacidad de imponer la voluntad por parte de unos sobre otros, era suficiente para hacer valer la voluntad de unos sobre otros. No importaba el débil, sólo el fuerte.

Los pensadores llamados “contractualistas” –Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) y Jean Jacques Rousseau (1712-1778)- reflexionaron desde diferentes perspectivas acerca del fenómeno del nacimiento de la “civilización”, o –dicho de otra forma- del fin de la ley del más fuerte y el paso al predominio de otro tipo de reglas. Con diferentes perfiles y fundamentos teóricos, buscaron en distintos modelos (en muchos casos antagónicos) de lo que denominaron “contrato social” -y contrastantes fundamentos filosóficos- el origen de la sociedad civil.

Thomas Hobbes se refirió al hecho de que el hombre -en el estado pre-civilizadorio- era esencialmente “lobo del hombre” (“*homo homini lupus*”) y en ese contexto la vida no es otra cosa que “desagradable, solitaria, brutal y corta” (“*nasty, solitary, brutish and short*”) <sup>1</sup>. A partir de esa visión, justificó el absolutismo monárquico, como una opción de segundo mejor a “la ley de la selva” que caracterizaba al salvaje estado de naturaleza. El mítico monstruo marino Leviatán representaba –en su pensamiento- la opción posible de un Estado absoluto con un enorme poder que evitara que el hombre actuara autodestruyéndose salvajemente. En su visión, la monarquía absoluta era una opción buena, comparándola con la vida salvaje.

Por su parte, Jean Jacques Rousseau –inspirador de la Revolución Francesa- centró su propuesta para escapar al estado de naturaleza en mayorías todopoderosas capaces de imponerse por encima de las irrelevantes minorías <sup>2</sup>. De esta forma, los gobiernos democráticos sin límites reemplazaban a los

---

<sup>1</sup> Thomas Hobbes, “El Leviatán”, 1651.

<sup>2</sup> Jean Jacques Rousseau, “El contrato social”, 1762.

gobiernos monárquicos sin límites. Esta alternativa cambiaba el despotismo monárquico por un despotismo democrático. La protección de las libertades y de los derechos individuales no eran relevantes en su razonamiento.

Una visión menos pesimista respecto de la salida del salvajismo es la de John Locke, quien desarrolló la idea del contrato social como forma para escapar del estado de naturaleza. En su razonamiento, la defensa de la vida, la libertad y la propiedad eran elementos clave en el nacimiento de la civilización<sup>3</sup>. En este contexto, el gobierno limitado y el desafío de maniatar al soberano eran puntos clave para alcanzar las metas señaladas.

<b>Contractualistas: Parecidos pero muy distintos Del “estado de naturaleza” a diferentes formas de gobierno</b>				
<b>Pensador</b>	<b>Obra central</b>	<b>Perfil de gobierno emergente</b>	<b>Límites al poder absoluto</b>	<b>Riesgo para los derechos individuales</b>
<b>Thomas Hobbes</b>	“El Leviatán”	Monarquía absoluta	No	Alto
<b>Jean Jacques Rousseau</b>	“El contrato social”	Democracia mayoritaria	No	Alto
<b>John Locke</b>	“Ensayos sobre el gobierno civil”	Gobierno limitado	Sí	Bajo

La necesidad de limitar al soberano es un punto clave en el pensamiento de Locke quien encuentra en la limitación del poder político la única garantía de la libertad individual. Señala Locke:

*“Por tanto es evidente que la monarquía absoluta, que para algunos hombres es considerada como el único gobierno en el mundo, es de hecho inconsistente con la sociedad civil. Pero yo deseo que éstos que hacen estas objeciones recuerden que los monarcas son sólo hombres. Es como si los hombres al abandonar el estado de naturaleza, acordaran que todos ellos excepto uno deban estar bajo la restricción de la ley; pero que él debería retener toda la libertad del estado de naturaleza, aumentada con poder y hacerse licenciosa por impunidad.”<sup>4</sup>*

A efectos de comprender cuán altos deben ser los costos de vivir en sociedad, James Buchanan considera que en el mundo hobbesiano cualquier persona en esa selva valoraría la seguridad y la propiedad tanto que cualquier contrato con el soberano le resultaría altamente beneficioso. Ergo, es decir dado este alto costo de permanecer en el estado de naturaleza, Hobbes justificaba el absolutismo monárquico como proveedor de seguridad y orden, aunque con poder ilimitado. Por su parte, Montesquieu, John Locke y los padres fundadores de los Estados Unidos son más optimistas que Hobbes en el sentido de su

<sup>3</sup> John Locke, “Tratados sobre el gobierno civil”, 1689.

<sup>4</sup> Armando Ribas, “El pensamiento de John Locke y David Hume”. En “Héroes de la Libertad”. Fundación Atlas para una Sociedad Libre y Fundación Hayek, 2006.

concepción del contrato constitucional como potencial limitador de las actividades del gobierno.<sup>5</sup>

## Incentivos redistributivos en las democracias mayoritarias y en las democracias limitadas

En las diferencias esenciales existentes en las visiones de Locke y Rousseau podemos hallar los orígenes de dos concepciones sobre la democracia, con fuertes implicancias prácticas. Ambas líneas de pensamiento dieron origen a dos visiones con un “sonido” aparentemente similar pero con dramáticas diferencias respecto de sus fundamentos y sus implicancias.

Mientras el pensamiento de Locke alertó sobre los riesgos del gobierno sin límites y aconsejó limitarlo, el de Rousseau sólo se enfocó en realizar un “enroque” respecto del portador del poder absoluto. Así, la monarquía absoluta dejó lugar a la democracia absoluta, sin límites, y con capacidad de pasar por encima de los derechos individuales.

En los pensamientos de Locke podemos encontrar los valores prevalecientes en la Revolución Gloriosa de 1688, que derrocó a Jacobo II, limitando el poder absoluto de la monarquía, y estableciendo la Declaración de Derechos que se constituiría en uno de los documentos más relevantes de la historia británica. También los antecedentes de la Revolución de los Estados Unidos. Los padres fundadores de ese país hallaron en la división de poderes, esbozada por Montesquieu reflejando el sistema británico, una forma controlar a ese monstruo incontenible que parecía ser el Estado, lo cual fue consagrado en la primera constitución escrita de la historia de la humanidad. Del mismo modo, el federalismo emergió como forma espontánea de organización desde las colonias hacia el gobierno central, contribuyendo más aún a establecer un control cercano de los ciudadanos como *tax-payers*, votantes y beneficiarios de los servicios del Estado.

Mientras tanto el pensamiento de Rousseau se encuentra como gran inspirador de la dinámica de la Revolución Francesa. Algunos pensadores como Armando Ribas sugieren que “el racionalismo político que viera su alborada en la Revolución Francesa de 1789 se desarrolla para alcanzar los totalitarismos que asolaron al mundo durante el siglo XX.”<sup>6</sup>

Bajo el mismo concepto de democracia, traducido generalmente como “gobierno del pueblo”, se denominaron instituciones con profundas y esenciales diferencias. En el pensamiento de Rousseau prevaleció la visión de un régimen basado en la voluntad de las mayorías, de cambios bruscos sobre las normas positivas que generen un quiebre sobre las instituciones previas. En el de Locke, contrariamente, el establecimiento de límites por parte de los ciudadanos al poder monárquico. Esta visión tiene que ver con la historia

---

<sup>5</sup> James Buchanan, “Politics without Romance: A Sketch on Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications”, pág. 15, en *The Theory of Public Choice II*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

<sup>6</sup> Armando P. Ribas, “Populismo: Etapa superior del socialismo. Soberanía del pueblo y soberanía del Estado”.

británica de gradual limitación del poder a través de una burguesía próspera que, lentamente, fue logrando el reconocimiento de derechos por parte de la monarquía. El derecho, en este caso, no es otra cosa que el fruto de la evolución lenta, espontánea y sólida de un conjunto de normas evolutivas, tal como lo refleja el “common law”.

En el presente trabajo nos preguntaremos si una democracia ilimitada – equiparable a un Estado Leviatán todopoderoso- es la mejor alternativa posible para la ciudadanía o si, por el contrario, constituye un enorme peligro para la defensa de los derechos de las personas. En este contexto, reflexionamos sobre la situación actual en algunos países de América Latina y sus implicancias en términos de la concentración del poder en la región.

## Populismos en la América Latina actual

Desde la década 1980, la democracia ha regresado a América Latina. Pero ¿qué democracia? ¿La de Locke o la de Rousseau? ¿Una democracia como herramienta de elección de mandatarios con poderes limitados o una democracia que elige a un mandatario sin mayores restricciones que las formas legales que puede utilizar?

Parecen existir dos grandes tendencias en la región. Por un lado, algunos países caracterizados por una estabilidad macroeconómica, apertura comercial y alternancia política. Por el otro, países con fuertes desequilibrios macro, comercio internacional administrado y fuertes restricciones a la competencia política. Mientras en el primer grupo podemos encontrar a países como a Chile y México, en el segundo hallamos a naciones tales como la Venezuela de Chávez-Maduro, la Bolivia de Evo Morales, el Ecuador de Rafael Correa, y la Argentina de Néstor y Cristina Kirchner. Una América Latina que –no sin dificultades- se intenta integrar a la economía global. Otra que da la espalda al mundo, aunque se integra sólo a través de la venta de commodities agropecuarios o minerales.

Entre ellos destacamos a la Venezuela que por varios lustros estuviera bajo el dominio de Chávez y, actualmente, de Maduro. Cabe señalar que cuando asume Chávez, el precio del petróleo se encontraba en 9 dólares el barril, mientras en la actualidad ronda los 100 dólares por barril, habiendo llegado cerca de 150 por barril. Algunos analistas se refieren la “maldición de los recursos naturales” para calificar casos donde los excelentes precios internacionales de los *commodities* brindan rienda suelta a los deseos políticos de los gobernantes. El petróleo en Venezuela y Ecuador, gas en Bolivia y la soja en Argentina, representan una enorme “billetera” para gobiernos que se apropian de estos recursos para financiar sus políticas populistas.

**Recursos naturales en manos del Estado como instrumento de financiamiento del gasto público en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela**

País	Presidente	Inicio de mandato	Cantidad de años de mandato a la fecha	Commodity
Venezuela	Hugo Chávez-Maduro	1999	14	Petróleo
Argentina	Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner	2003	10	Soja
Bolivia	Evo Morales	2006	7	Gas
Ecuador	Rafael Correa	2007	6	Petróleo

Las llamadas “misiones” venezolanas son un ejemplo tangible y concreto de la forma en que los populismos distribuyen beneficios sobre los votantes. Las hay educativas, tales como las destinadas al analfabetismo (Misión Robinson I), a la educación básica (Misión Robinson II), a la educación media (Misión Ribas), a los estudios universitarios (Misión Sucre). También referidas a aspectos alimentarios y servicios básicos (Misión Barrio Adentro), habitacionales (Gran Misión Vivienda Venezuela), vinculadas a mercados y supermercados (Misión Mercal), entre otras.

Paradójicamente, los discursos populistas de estos países -que más se refieren a pobreza y más quieren luchar contra ella- son los menos efectivos en ese fin. Contrariamente, los que más resultados obtienen, son los que menos referencia hacen a este tema y se enfocan en generar condiciones para el desarrollo empresarial exitoso como base del crecimiento económico.

Estas democracias mayoritarias son electas por voto popular (en algunos casos en elecciones cuestionadas) pero avasallan los derechos de las minorías que subsidian a las mayorías. Los intentos de terminar con la división de poderes caracterizan a estos regímenes: parlamentos y poderes judiciales que se someten al Poder Ejecutivo son parte del escenario institucional.

Recientemente, en Argentina se ha logrado frenar una profunda reforma judicial que apuntaba a terminar con la independencia del Poder Judicial. Bajo el lema de “democratizar la Justicia” se intentó terminar con el sistema de frenos y contrapesos. Afortunadamente, la iniciativa fue bloqueada por la misma Justicia. Al menos hasta el momento de escribir estas líneas.

Entonces nos preguntamos sobre la rentabilidad política de los populismos mencionados en América Latina. Más allá de la inmejorable situación de los precios de los mercados internacionales para los productos que los países elaboran, no han logrado reducir los niveles de pobreza de la población. La pregunta es si no han podido o no han querido. O si el voto del pobre y hambriento es un voto más fácil de conquistar que el voto “con el estómago lleno” y educado.

## Economía Política de la Democracia sin Límites

Los enormes incentivos redistributivos de las democracias sin límites siempre fueron vistos como una amenaza potencial a la calidad de las instituciones.

En este sentido, Wilfredo Pareto desarrolló lo que es conocido como el “Principio de Pareto” o la “ley del 80/20”, mostrando con gran claridad los incentivos redistributivos de las democracias sin límites. Sostenía Pareto que el 80% de la tierra en Italia era poseída por el 20% de la población y que esta relación se verificaba también en otros países europeos. Entonces, si esto era así, lo que se debía hacer para contentar al 80% de la población era bastante simple: sacarle recursos al 20% de la ciudadanía y repartirlo entre el 80%. Diversos autores, encuentran en la figura de Pareto a uno de los inspiradores de la economía redistributiva de Mussolini.

### *La rentabilidad política de repartir lo ajeno*

El incremento del gasto público suele apoyarse en la obtención de recursos tributarios de sectores relativamente más pequeños que aquellos que reciben el beneficio. Un ejemplo claro, es la situación actual de la Argentina donde a través de subsidios el gobierno beneficia a alrededor de 18,3 millones de personas a través de 58 programas diferentes: prácticamente 1 de cada 2 argentinos recibe un subsidio.<sup>7</sup> Mientras tanto la recaudación tributaria se obtiene de grupos relativamente pequeños en términos del total. La rentabilidad política de la medida es clara: tomar recursos de los pocos votantes y distribuirlos entre muchos votantes.

Los Estados capturados por grupos de intereses específicos son estudiados en diversas obras tales como “La república corporativa”, de Jorge Bustamante, quien hace referencia explícita a la rentabilidad política de hacer reglas de juego a medida en lugar de permitir que exista una competencia abierta en el mercado, lo cual daría lugar a un juego positivo. La economía del Medioevo se caracterizaba justamente por estos gremios que operaban en mercados cautivos, lo cual generaba poco incentivo a la mejora y la innovación. En este sentido, afirma Bustamante con gran claridad:

*“Cuanto más poder se atribuye al Estado para administrar privilegios en la sociedad, son necesarios mayores controles que aseguren su otorgamiento no arbitrario y la posterior utilización correcta de los mismos por parte de los beneficiarios. Reglamentos, normativas, manuales, dictámenes y opiniones, primero. Inspecciones, verificaciones, supervisiones y fiscalizaciones, después. Sin embargo, las fuerzas espontáneas que mueven los intereses personales prevalecen sobre los incisos*

---

<sup>7</sup> Mariano Obarrio, “El Gobierno reparte \$ 64.400 millones en 58 planes sociales”. La Nación, 20 de marzo, 2013.

*y los controles, sobre todo cuando las sumas en juego permiten que las inspecciones se demoren, las interpretaciones se flexibilicen y las resoluciones se modifiquen.*

*Una incomprensible ceguera del sistema corporativo impide percibir que la sociedad tiene vasos comunicantes y que no es posible parcializar los beneficios en compartimentos estancos, aunque se aposte un gendarme al pie de cada regulación. Pensar que el crédito barato se usará para el destino establecido en la circular; que en la promoción fabril no se «inflarán» costos para obtener mejores beneficios; que los prestadores de servicios médicos no abusarán de las obras sociales o Que la prefinanciación de exportaciones no será aplicada a carpetas fraguadas, es desconocer la naturaleza humana y continuar legislando en contra de la mayoría.*

*Detrás de cada subsidio o regulación del Estado emerge un «mercado secundario» de Intermediarios, influyentes, gestores y oficinas clandestinas que obtienen, negocian o revenden los privilegios a sus valores reales. La sociedad corporativa, al atribuir beneficios discrecionales y diferenciales, genera simétricamente una sociedad de controles. Controles que nunca pueden efectivizarse con éxito por la propia mecánica del sistema, que lleva en sí el germen de su propia frustración. Si el Estado es ineficiente para cumplir con los servicios más elementales... ¿qué puede esperarse de aquellas funciones donde debe fiscalizar a grupos de presión?»<sup>8</sup>*

La generación de cotos de caza también es analizada por Guillermo Yeatts quien, en su obra "Plunder in Latin America", toma el análisis de Mancur Olson para explicar diversas políticas orientadas a la búsqueda de rentas en América Latina. Cuando hablamos de búsqueda de rentas (o *rent seeking behaviour*) en la lógica de la Escuela de la Elección Pública nos referimos a reglas de juego hechas a medidas de grupos de interés que generan beneficios específicos (rentas) a costa de bienestar de la población. Subsidios, proteccionismo, impuestos, restricciones legales a la competencia, son ejemplos de este tipo de políticas.<sup>9</sup> Olson sostiene que el Estado puede ser entendido como un bandido estacionario que se instala para dominar un territorio por un período determinado. Analiza lo que era una práctica habitual en el Medioevo y toma en cuenta aquellas bandas de asaltantes y saqueadores que atacaban por sorpresa y con violencia a los pobladores, robando sus pertenencias y sin respetar ningún tipo de derechos. Un estado de naturaleza en la máxima expresión.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Jorge Bustamante, "La República Corporativa". Centro de Estudios Económicos y Sociales, Año: 32, No. 695. Guatemala, 1990.

<sup>9</sup> Guillermo Yeatts, "Plunder in Latin America". CreateSpace, 2010.

<sup>10</sup> Mancur Olson, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Oxford University Press, 2000.



## **Gobiernos buitres, políticos golondrinas**

Dada esta naturaleza del comportamiento de “lo público”, podemos decir que las expresiones “fondos buitres” y “capitales golondrina” -utilizadas con la meta de denigrar a la inversión financiera, dando por sentado la prevalencia de reglas de juego caníbales donde la búsqueda de ganancia empresaria de algunos malintencionados se contraponen al bienestar del resto de la sociedad- puede ser aplicada a la acción de los Estados y los gobiernos. Estas expresiones, que extrapolan prácticas predatorias del mundo animal a las relaciones humanas, ignoran el hecho de que -por definición- todo intercambio voluntario es *ex ante* mutuamente beneficioso, motivo por el cual se concreta.

En este sentido, podemos decir que sería más adecuado hablar de gobiernos buitres y políticos golondrinas. Buitres en tanto se alimentan de la riqueza generada por el sector privado, ya que gastan lo que no generan. Es justamente la falta de correspondencia entre quienes pagan por el gasto público y quienes gozan los beneficios de este gasto, la fundamental fuente que incentiva este comportamiento. De ahí la importancia de limitar el poder que se les entrega a los políticos y recortar las funciones del gobierno como forma de frenar el abuso estructural. Políticos golondrina, en tanto no son responsables por los costos de los dislates que provocan.

Dado el comportamiento predatorio, sería mucho más adecuado hablar de gobiernos buitres y de políticos golondrina. Gobiernos buitres, en tanto se alimentan de la riqueza generada por el sector privado, ya gastan lo que no generan. Nada es gratis en la vida, la pregunta es quién lo paga. Friedman en su célebre frase “no existe tal cosa como un almuerzo gratis” (“*There's no such thing as a free lunch*”) pretende transmitir la idea de que en la medida en que existan involuntarios “almuerzos gratis” en la sociedad se aniquila la semilla de la productividad. El comportamiento buitre por parte de los gobiernos minimiza las conductas productivas y orienta las energías de la sociedad hacia actividades predatorias.

## **El que gasta, no paga**

Desde una perspectiva de la teoría de la Elección Pública, podemos decir que algunos de los factores que caracterizan a la naturaleza redistributiva de la Elección Pública (en ausencia de límites institucionales) son difíciles de refrenar.

Uno de ellos es la citada situación de que “el que gasta, no paga”. No existe un principio de correspondencia entre quién es beneficiado por el gasto público y quién lo carga sobre sus espaldas. Tal como hemos mencionado la reflexión de Friedman, nadie gasta con tanto cuidado el dinero ajeno como el propio. También el recientemente fallecido historiador y abogado José Ignacio García Hamilton hizo referencia a esta naturaleza en el gasto público del peronismo, especialmente al referirse a Eva Perón como “la dama buena que regala lo

ajeno. El populismo es generoso con el dinero de los demás. Entonces, ¿por qué no gastar más y ser más generosos? (obtener más votos).

Otro factor (que se potencia con el recién mencionado) es la situación en la que se da “beneficio presente, costo futuro” en lo referente al gasto público y, en especial al endeudamiento. Si las personas tenemos una propensión mayor a gastar usando nuestra tarjeta de crédito que utilizando dinero de nuestro bolsillo, ya que el “plástico mágico” ha logrado el “milagro” de permitir que gastemos hoy y paguemos mañana, imaginemos el tamaño de la tentación para quien gasta hoy en beneficio de políticas propias, y el pago deberá ser realizado por ciudadanos “tax payers” de la generación siguiente. Por eso es que James Buchanan ha propuesto la restricción constitucional al endeudamiento, a los efectos de intentar quebrar esta irrefrenable tentación. En el caso de los Estados Unidos, la deuda por habitante es superior a los 53.000 dólares, según lo muestra el dinámico reloj de US Debt Clock.<sup>11</sup>

## El aporte de la visión de la Escuela de la Elección Pública

*“Nadie corta la rama sobre la que está parado.”*

*(dicho popular)*

*“Everybody’s looking for something.”*

*Annie Lennox*

¿Por qué el gobierno parece tener esta tendencia irreversible e irrefrenable a crecer? ¿Por qué es tan dificultoso disminuir su tamaño inclusive cuando en muchas sociedades ha colapsado en los fines propuestos? Durante las últimas cuatro décadas, la escuela de la elección pública ha intentado responder estas preguntas a partir de la aplicación de la lógica de las relaciones del mercado a la comprensión del comportamiento humano en las relaciones políticas. Su fundador, el Premio Nobel 1986, James M. Buchanan definió a la teoría de la elección pública como la teoría económica de la política o la nueva economía política.

En su ensayo “*Politics Without Romance*”, Buchanan afirma que la teoría de la elección pública ha sido un camino por el que las nociones románticas e ilusorias sobre la forma de trabajo del gobierno y el comportamiento de las personas han sido reemplazadas por otras que corporizan más escepticismo sobre lo que los gobiernos pueden hacer y lo que los gobernantes harán, nociones que son más consistentes con la realidad política.

En consecuencia, el análisis del proceso de formación de políticas se realiza a través de la aplicación del método de la economía, asumiendo supuestos tales como la acción racional y la maximización de la utilidad de los actores políticos,

---

<sup>11</sup>US Debt Clock, <http://www.usdebtclock.org/>.

ya sean políticos propiamente dichos, la burocracia o los grupos de interés. Hasta la aparición de esta teoría, predominó el supuesto de que un planificador benevolente implementa las políticas recomendadas por el economista lo cual es simplista, erróneo e incluso peligroso además de ser inconsistente con los postulados básicos de la microeconomía.

### **Cada cual atiende su juego**

Así por ejemplo, la Escuela de la Elección Pública se preguntaba por qué si la teoría nos enseña que el empresario busca maximizar su ganancia, el consumidor su ingreso, los gobernantes buscarán el bien común. ¿No es esta una visión peligrosamente inocente sobre una realidad más compleja? A partir de ello, señalan que los gobernantes buscarán votos –como símbolo del poder en una democracia- y los burócratas (empleados del sector público) su estabilidad y permanencia.

<b>La visión realista de la Escuela de la Elección Pública: “Política sin romanticismo”</b>
• El empresario busca maximizar su ganancia.
• El consumidor busca maximizar su ingreso
• El político busca maximizar sus votos.
• El burócrata busca maximizar su permanencia y estabilidad

Entre las diversas obras influyentes que ha escrito James Buchan, encontramos “The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy” (1962) junto con Gordon Tullock; Cost and Choice (1969); The Limits of Liberty (1975); y Liberty, Market, and State (1985). El concepto de “El cálculo del consenso” refleja con sofisticación la interacción de conceptos que tradicionalmente caracterizaron a la metodología económica –el cálculo- aplicados a temas abordados desde la ciencia política –el consenso. En consecuencia, la escuela del *Public Choice* ha desarrollado una “teoría del fracaso del gobierno” que es totalmente comparable con la “teoría del fracaso del mercado” que emergiera de la teoría económica del estado de bienestar en las décadas de 1930 y 1940.<sup>12</sup>

El punto de partida de la teoría de la elección pública es que los políticos y burócratas deben ser pensados como gente común buscando maximizar su propio interés y no como altruistas “dioses del Olimpo” concentrados en el bien común. Los políticos quieren ser elegidos. Frente a los votantes y ofrecen bienes y servicios provistos por el Estado y constituyen coaliciones con grupos que desean esos bienes y servicios. Por su parte, los burócratas buscan

<sup>12</sup> James Buchanan, “Politics without Romance: A Sketch on Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications” en *The Theory of Public Choice II*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

mayores presupuestos para contratar mayor cantidad de empleados e incrementar los niveles salariales.

### **¿Por qué crece tan fácilmente el gasto público?**

El profesor Buchanan explica que el problema es la “concentración de los beneficios y la dispersión de las cargas” que emergen de los programas de gobierno y las actividades. En este contexto, los grupos de intereses especiales, representando diferentes sectores de la economía, tienen un enorme incentivo a mantener e incrementar los programas de gobierno dirigidos hacia ellos y esos grupos tienen incentivos a formar coaliciones de asistencia mutua a efectos de obtener incrementos en los gastos de gobierno de los que se benefician.

El costo de estos programas de gasto del gobierno se dispersa a través de la sociedad a través de mayores costos desparramados sobre toda la ciudadanía. Este peso puede tomar la forma de mayores precios o menor variedad de productos en el mercado (debido a políticas regulatorias) o mayores impuestos (para financiar diferentes programas). Pero desde el punto de vista del ciudadano, no se justifica el costo de intentar pelear contra cada grupo de interés especial a título personal por unos pocos dólares que se reflejan en el mayor precio de un bien o en mayores impuestos.

En consecuencia, los diferentes incentivos existentes en el proceso político producen una tendencia al crecimiento del gobierno tanto en términos de regulaciones como de gasto. Milton Friedman, Premio Nobel de Economía 1976, se refirió a la naturaleza siempre creciente del incremento del gasto público y lo explica con un ejemplo simple y cotidiano.

*"Si uno gasta su dinero en uno mismo, se preocupa mucho por cuánto y cómo se gasta; si uno gasta su dinero en otro, sigue estando muy preocupado de cuánto se gasta, mas no tanto de cómo se gasta; si uno gasta el dinero de otro en uno mismo, no se preocupa tanto de cuánto se gasta, pero sí de cómo se gasta. Sin embargo, si uno gasta el dinero de otro en terceros, uno no se preocupa mucho de cuánto, ni de cómo se gasta".<sup>13</sup>*

A partir de tal lógica, señalaba Friedman, se gastaba más del 40% de los ingresos de los ciudadanos de los Estados Unidos.

Respecto a los regímenes electivos y la limitación del gobierno Leviatán, Mariano Tomassi y otros en *The Political Economy of Economic Reforms in*

---

<sup>13</sup> Roberto Salinas León, Milton Friedman: El economista más famoso del siglo XX. Publicado en EICato.org, 31 de julio de 2002.

Argentina<sup>14</sup> afirman que resulta particularmente dificultosa la implementación de reformas en contextos democráticos ya que una de las cuestiones salientes es la aparente inconsistencia entre los regímenes democráticos y las reformas económicas. Esta inconsistencia se origina en la necesidad de los políticos de responder al interés de su base electoral a efectos de permanecer en el poder. Al mismo tiempo, las políticas económicas ortodoxas implica asumir costos de corto plazo y brinda beneficios a largo plazo o inciertos.

### **Economía Constitucional**

En este sentido, dentro de la teoría de la Elección Pública se desarrolló una vertiente denominada economía constitucional (*Constitutional Economics*)<sup>15</sup> enfocada en analizar la forma de limitar el poder de los gobiernos. A partir del razonamiento anteriormente señalado se ha supuesto la existencia del “gobierno Leviatán”, que se encuentra más allá del control de los individuos.

Afirma Buchanan que la teoría de la constitución o la economía constitucional, que constituye una parte central de la teoría de la elección pública, es en parte un retorno a dicha perspectiva del siglo XVIII, como opuesta a la del siglo XIX y XX. En consecuencia la economía constitucional se pregunta cómo el gobierno puede ser restringido, qué se debe permitir a los gobiernos que hagan, cuál es la esfera apropiada para la acción política, qué porción del PBI debe estar disponible para la disposición política, qué clase de estructuras de decisión política deberían ser adoptadas al nivel constitucional, entre otras<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Mariano Tommasi, Juliana Bambaci, Tamara Saront, *The Political Economy of Economic Reforms in Argentina*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Fundación Gobierno y Sociedad.

<sup>15</sup> James Buchanan, *Constitutional Economics*. Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell, 1991.

<sup>16</sup> James Buchanan, op. cit., pág 16.

## Luces de esperanza para la Libertad

Las reflexiones previas muestran con claridad la importancia de limitar la acción del poder político en su tendencia redistributiva como forma de proteger los derechos individuales.

El hecho de que los grupos de intereses especiales procuren alcanzar sus objetivos por medios diferentes a la competencia en el mercado abierto es casi parte de la esencia humana y lo harán en la medida en que sea menos costoso influir en la determinación de las políticas públicas que persuadir a los consumidores de que compren su producto o servicio. En países en los que las instituciones son permeables a estos intereses prevalecen conductas y reglas de juego que orientan las energías sociales a la búsqueda de rentas -es decir de rentabilidad empresaria derivada de privilegios, monopolios o favores- por sobre la búsqueda de legítimas ganancias a través de la creación de valor hacia el mercado consumidor. Tal ha sido la práctica predominante por lo menos a lo largo del siglo XX en la mayor parte de los países de América Latina.

Pero más allá de esta visión que nos podría llevar hacia una perspectiva pesimista, existen factores novedosos que nos permiten abrigar un interesante optimismo, incrementando la competencia, el acceso a la información y el “empoderamiento” y la capacidad decisoria de los ciudadanos. Algunos de ellos son:

- 1) **La globalización tecnológica amplía menú de opciones mental de los ciudadanos.** La tecnología de la información permite un mayor acceso a la información por parte de los habitantes de todo el mundo, en mayor o en menor medida, efecto que se logra aún en las sociedades económicamente más postergadas. Este acceso global a la información derriba mitos y permite que todos los ciudadanos del mundo contemos con la misma información. La globalización tecnológica pone a competir los valores de todo el mundo, lo cual acorta las distancias entre las sociedades. Fenómenos tales como la “primavera árabe” son claros indicadores de reclamos de cambios sociales iniciados y promovidos a través de las redes sociales y la tecnología de la información. El acceso a la telaraña global permite a las sociedades más disímiles observar cómo viven las demás y elegir qué camino seguir. Internet derriba los muros de información poniendo a competir los sistemas de organización de las sociedades.
- 2) **La consolidación de un 4to poder informativo descentralizado.** Más allá de los tres poderes, señalados por Monstequieu, los medios de comunicación se consolidan como un 4to poder sin fronteras y sobre el cual es más difícil de influir por parte de gobiernos deseosos de coartar libertades. El resultado: una mayor competencia y descentralización en materia informativa. La tendencia de los medios de comunicación hacia la desconcentración y la mundialización de los mismos, representa un obstáculo insalvable para los intentos autoritarios. Un factor adicional vinculado, es que las comunicaciones globales generan un costo extra a

las acciones de los gobiernos: es mucho más complejo para los gobiernos lograr imponer con éxito una mentira de su conveniencia, ya que sólo basta con “googlear” la información y chequear su veracidad. Asimismo, las herramientas de comunicación a través de internet posibilitan la rápida y espontánea organización ciudadana. El reciente caso del llamado 8N (manifestación multitudinaria desarrollada en la Argentina promovida por la ciudadanía de forma espontánea el 8 de noviembre del 2012) es un ejemplo de ello.

- 3) **Bienes y servicios como embajadores de Libertad.** El comercio internacional ha crecido en los últimos 60 años como nunca antes en la historia de la humanidad, a un ritmo muy superior al incremento de la producción. Según datos del GATT/OMC, los derechos de importación cayeron desde un 50% tras la Segunda Guerra Mundial, hasta un promedio de 5% en los países miembros (si bien es cierto que aún existen restricciones no arancelarias que limitan -en muchos casos- los intercambios). Por su parte, los acuerdos comerciales -si bien en algunos casos han incrementado los niveles tarifarios- surten sobre los países firmantes el efecto de “Constituciones externas”, es decir, de compromisos de alto costo de incumplimiento. La enorme red de acuerdos comerciales que caracterizan al comercio mundial actúan como redes de contención de alto cumplimiento (enforcement) ya que generan costo político a eventuales cambios en las reglas del juego. Ser parte del “club” del mundo abre puertas. Además de los beneficios netamente económicos, tales como la apertura de las economías, los acuerdos comerciales con países con mejores reglas de juego imponen normas de cumplimiento efectivo o alto costo de incumplimiento. Adam Smith en “La riqueza de las naciones” (1776) se refirió a estos efectos “no comerciales” -efectos institucionales- del comercio. La siguiente frase así lo grafica:

*“...el comercio y las manufacturas concurrieron para introducir el orden y el buen gobierno y, con éstos, la libertad y la seguridad que antes no tenían los habitantes del campo, quienes habían vivido casi siempre en la guerra continua con sus vecinos y, en estado de dependencia servil respecto de sus superiores ...”*

- 4) **Mayor prosperidad, mayor capacidad de elección y demanda de calidad institucional.** Es sabido que es difícil votar “correctamente” con el estómago vacío. Las poblaciones que sufren el hambre poco pueden pedir o exigir a sus gobiernos. Sin embargo, a pesar de que diversos procesos como el Chino, nacen como aperturas económicas no democráticas, la prosperidad -que lentamente ha ido edificándose en la ciudadanía- permite el surgimiento de la exigencia de una apertura institucional. El pobre es un voto fácil. Tal como en China, un efecto institucional del crecimiento económico es la demanda de mejora de la calidad de las instituciones por parte de ciudadanos que pueden exigir más, como es el caso del movimiento Falun Dafa que reclama -más allá

de la apertura económica vigente- una fuerte apertura en materia de de libertades políticas y civiles.

El reconocimiento del gobierno como un omnívoro Leviatán es un giro copernicano respecto de la visión tradicional, y un primer paso necesario para establecer formas realistas de limitación del poder estatal. Sólo a partir del reconocimiento de la verdadera esencia del comportamiento de los políticos y la burocracia es factible implementar soluciones que permitan contener la que hasta ahora ha sido la irrefrenable tendencia al crecimiento que ha experimentado el sector público, llevando a una situación de incertidumbre y falta de cumplimiento de los derechos –supuestamente protegidos por la Constitución- a la vida, la libertad y la propiedad.

Más allá del pesimismo inicial manifestado en el presente trabajo, los procesos señalados muestran la existencia de una interesante estructura de incentivos en pos de un avance de mejores instituciones y más Libertad.