

LA DIMENSIÓN MORAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA DEUDA *

James M. Buchanan

I. Introducción

Los economistas han descuidado casi totalmente los elementos éticos o morales del comportamiento generado por el moderno régimen existente de continuos y acelerados déficit presupuestarios gubernamentales. En la medida en que los principios morales afectan las restricciones de la elección, tal descuido es inexcusable. Nos incumbe a nosotros, como analistas económicos, comprender cómo influye la ética en la elección y, en especial, de qué manera la erosión de los preceptos morales puede modificar el funcionamiento establecido de las instituciones políticas y económicas. Es necesario contar con una teoría empírica positiva del funcionamiento de las pautas morales, incluso si queremos dejar la prédica a los moralistas.

La comprensión de la forma en que las restricciones morales afectan los patrones de los resultados políticos no requiere necesariamente una comprensión similar de los orígenes de las propias pautas morales. En realidad, uno de los argumentos que quiero desarrollar en este ensayo depende críticamente de los atributos "no-rationales" de tales pautas morales. Los efectos de las restricciones morales son, por supuesto, completamente simétricos. Si las normas morales restringen las opciones, es decir, si existe lo que podríamos denominar una frontera de factibilidad moral, es evidente entonces que la erosión o destrucción de las normas morales flexibiliza las restricciones, y con ello desplaza la frontera "hacia afuera", con consecuencias que nosotros, como economistas, estamos en condiciones de analizar.

En mi opinión, el explosivo aumento del financiamiento de la deuda o del déficit resultante de los gastos del consumo público puede explicarse, al menos en parte, por la erosión de las restricciones morales preexistentes. Los hombres que toman las decisiones políticas no "descubrieron" una nueva tecnología de financiamiento de la deuda a lo largo de la mitad de este siglo. Su autointerés racional los llevaba a recurrir siempre a fuentes de ingresos públicos exentas de impuestos. Lo que sucedió en este siglo fue que el financiamiento de la deuda dejó de ser inmoral. Tenemos aquí un ejemplo casi perfecto del daño que puede causar el "constructivismo racionalista" (para usar peyorativamente este término en el sentido hayekiano). El intento de imponer un comportamiento de "elección racional" a quienes estaban constreñidos por normas morales preexistentes, derivadas de un proceso evolutivo cultural, ha permitido, de hecho, una reversión hacia esos instintos más primitivos que anteriormente se mantenían bajo control.

Debemos evaluar esta dimensión moral del moderno sistema fiscal si queremos hallar una solución para este estado de cosas. Las normas abstractas que han evolucionado inconscientemente no pueden ser restauradas de manera racional. Sin embargo, es posible

introducir restricciones racionalmente elegidas que sirvan en parte como sustitutos de las pautas morales erosionadas. Los presupuestos equilibrados que obedecían antes a pautas morales, no eran mencionados nunca en forma explícita en los documentos constitucionales formales. En ausencia de tales pautas, sin embargo, las restricciones presupuestarias deben ser explícitamente elegidas, impuestas y cumplimentadas.

II. La herencia tribal

No soy etnólogo ni antropólogo, y sólo tengo los conocimientos mínimos de un profano en estos campos de investigación. De ahí que mis observaciones deban considerarse como simples conjeturas y no como datos históricamente registrados. Una vez hecha esta salvedad, quisiera sugerir que no hay nada en nuestra naturaleza genética o biológica que revele un interés permanente por el futuro abstracto de la especie humana, y ni siquiera por el futuro de entes colectivos arbitrarios que incluyen grandes poblaciones y reivindican el dominio sobre extensos territorios. Desde el punto de vista biológico, seguimos siendo animales tribales, y nuestros instintos naturales no han evolucionado más allá de aquellos que emergieron en comunidades humanas muy pequeñas. Los preceptos morales que rigen la conducta humana suelen reflejar simplemente nuestro sentido comunitario de lealtad hacia los demás miembros de la tribu.

Durante el período posterior a la Ilustración, la evolución de las actitudes tendientes a la formación, acumulación y mantenimiento del capital (capacidad acumulada para satisfacer las necesidades) puso de manifiesto que la familia extendida era considerada siempre como la unidad tribal pertinente. A través del proceso de selección grupal, sobrevivían y prosperaban aquellas familias cuyos miembros demostraban tener prudencia financiera. Las normas generalizadas que regían el comportamiento humano respecto de la acumulación y conservación de la riqueza y la propiedad se orientaban inconscientemente hacia los intereses familiares, pasando a segundo plano los intereses de los individuos, y excluyendo los de las entidades políticas afines a las modernas naciones-estados.

III. De la comunidad moral al orden moral

Me ha parecido útil emplear los términos "comunidad moral" y "orden moral" para diferenciar los dos grupos de interpretaciones humanas (véase Buchanan, 1981). Las personas pertenecen a una comunidad moral si comparten las lealtades con el grupo, como tal. Participan de un "orden moral" si comparten códigos de conducta comúnmente aceptados que permitan una interacción fructífera entre personas pertenecientes a diferentes comunidades morales. Las normas de prudencia fiscal aplicadas por aquellos que actúan en nombre de entidades políticas son normas para un "orden moral" antes que para una "comunidad moral".

En un sentido muy realista, estas normas destinadas a propiciar la prudencia fiscal colectiva se oponen a los impulsos genéticos básicos. Como ha subrayado en particular Hayek, especialmente en sus trabajos más recientes, las normas para un "orden moral" han surgido a través de un largo proceso de evolución cultural antes que biológica (véase Hayek, 1979).

El hombre moderno adoptó gradualmente modos de comportamiento que le permitieron escapar a los límites impuestos por su herencia tribal: aprendió a comportarse de acuerdo con normas morales que no son de origen genético pero que, sin embargo, no se aprenden consciente o racionalmente. Al hacerlo, pudo desarrollar lo que Hayek llamaba la "gran sociedad", que equivale a lo que yo denomino "orden moral". El hombre llegó a comportarse, frente a personas que no eran miembros de su propia tribu, de una manera que hizo posible la realización de transacciones recíprocas. De este modo, llegaron a respetarse mutuamente los derechos de propiedad, incluso entre miembros de tribus totalmente distintas. Se fueron desarrollando el comercio y el intercambio tal como los conocemos en todas sus formas, desde las más sencillas hasta las más complejas, se amplió la especialización del trabajo y se logró el milagro de establecer una coordinación de los mercados modernos.

No me propongo criticar ni elaborar aquí los puntos de vista de Hayek. Mi propósito es más limitado: sólo quiero sugerir que el cambio de las normas de prudencia fiscal por parte de quienes toman decisiones acerca de las políticas pertinentes ejemplifica el paso de la comunidad moral al orden moral. Nada hay en nuestra herencia tribal que nos obligue a respetar nuestro "capital nacional", así como no hay nada que nos obligue a respetar la vida y la propiedad de aquellas personas que no incluimos, y nunca hemos incluido, en nuestra comunidad moral. El comportamiento individual que muestra respeto por el capital de la nación, como unidad, es (o era) un producto de la evolución cultural, y no el resultado alguna herencia genética. Las normas fiscales de los victorianos, que ahora podríamos considerar encomiables, derivaban de un proceso evolutivo cultural. El cambio de una actitud prudente hacia el capital familiar -que podría ser, al menos en parte, de origen biológico-, a una actitud comparable hacia el capital nacional fue resultante de la evolución cultural. Es interesante señalar que este cambio estaba ya en plena marcha cuando Adam Smith decidió el título que habría de ponerle a su libro.

IV. Keynes como revolucionario moral

La moralidad fiscal victoriana, un conjunto de preceptos de conducta que imponían la adhesión a un estricto equilibrio presupuestario, a un nivel absoluto limitado de tributación y a un régimen monetario autocumplimentado, no tenía un origen racional ni biológico. Era el resultado de un proceso evolutivo cultural no comprendido por quienes compartían esa moralidad. Existía en permanente tensión con la moralidad tribal, que seguía siendo esencialmente indiferente a las normas victorianas que regían el comportamiento fiscal: en realidad, se invocaban a veces argumentos presuntamente

racionales para justificar el despilfarro monetario-fiscal. En cuanto al problema de la dimensión moral que quiero destacar en este ensayo, Keynes puede ser considerado como un verdadero revolucionario que destruyó los preceptos victorianos. Lo hizo basándose en fundamentos racionales, y trató de reemplazar la firme, pero esencialmente inconsciente adhesión a normas existentes hacía largo tiempo, por lo que en esa época parecía ser una "lógica política" bien razonada. Sin embargo, Keynes fue incapaz de reconocer que esas antiguas normas de prudencia monetario-fiscal eran necesarias para controlar los instintos tribales que, una vez socavados los preceptos victorianos, emergerían con fuerza suficiente para aplastar todos los argumentos de base racional.

Podríamos haber previsto el financiamiento de la deuda que observamos hoy día con sólo analizar la elección pública respecto del comportamiento político. Los electores reciben con beneplácito los beneficios de los gastos públicos, pero deploran tener que pagar impuestos. Los políticos electos tratan de satisfacer a los electores. No creo necesario desarrollar aquí este sencillo modelo de elección pública, que ahora parece tan claro y directo. He examinado ya este modelo en el libro que escribí con Richard Wagner hace algunos años (Buchanan y Wagner, 1977). Este trabajo va más allá del modelo presentado en dicho libro al explicar por qué las propias propensiones naturales, de ciudadanos y políticos por igual, surgieron sólo en la era poskeynesiana. Ya me he referido al hecho de que la teoría keynesiana de la política económica rechazaba esencialmente la implícita constitución fiscal-monetaria evidente en la época victoriana.

V. Vulnerabilidad de las normas de origen cultural

¿Por qué existían estas normas implícitas y por qué eran tan vulnerables? Es conveniente considerar aquí la distinción que hace Hayek entre los códigos de conducta resultantes de un proceso evolutivo cultural y los instintos de origen biológico. En las estructuras políticas modernas, el animal humano ha optado por "devorar" el capital de su nación. (Porque no debemos equivocarnos al respecto: el financiamiento de la deuda del consumo público implica precisamente eso, es decir, "devorar" el capital nacional.) Esta elección obedece al cambio de las pautas morales encarnadas en la revolución keynesiana. Ya no es inmoral hipotecar el futuro flujo del ingreso nacional; es, a lo sumo, una obstrucción que cuenta con escaso asentimiento moral. La erosión de las pautas de moralidad fiscal aplicadas a las unidades políticas ha ejercido, como era previsible, excesiva influencia sobre las pautas de moralidad aplicadas a los fondos familiares y personales. Subsiste, sin embargo, una diferencia importante en cuanto a la vulnerabilidad de los dos grupos de pautas. En cierta medida, al menos, la inmoralidad de destruir el capital familiar o personal tiene orígenes biológicos. El despilfarro público parece ser ahora casi ilimitado debido a la destrucción de las pautas morales derivadas claramente de un proceso evolutivo cultural. El despilfarro privado continúa siendo controlado por pautas morales que sólo en parte están determinadas por factores culturales.

Desde esta perspectiva, resulta interesante observar que los intentos de los economistas modernos de "des-enfatizar" las consecuencias de nuestro cambio de comportamiento respecto de los problemas inherentes a la deuda pública, han incluido el resurgimiento del teorema ricardiano de la equivalencia, que implica la conversión de la deuda pública en sus equivalentes de la deuda privada. En la medida en que se produce realmente esta conversión, las pautas individuales de moralidad relativas al consumo de los capitales familiares o privados se extienden implícitamente a la totalidad de los capitales nacionales. Empero, estos modelos son defectuosos, precisamente en el mismo sentido en que lo son los sencillos modelos de elección pública. No explican en modo alguno el explosivo aumento del financiamiento de la deuda pública derivada de los gastos públicos, que se produjo durante la primera mitad de este siglo. Si los individuos actúan de hecho superracionalmente, a la manera de Ricardo-Barro, ¿por qué la proporción financiera entre tributación y deuda cambió de modo tan espectacular en la era poskeynesiana?

VI. Las normas de origen cultural como capital público

Si mi diagnóstico básico es correcto, es decir, si hemos vivido un período durante el cual las normas de prudencia fiscal culturalmente determinadas que se aplican al comportamiento de los electores públicos (en todas sus funciones) han perdido su antigua fuerza moral, es necesario reconocer que hemos destruido una valiosa parte de nuestro capital público. La metáfora resulta útil por cuanto sugiere que hay aquí implícita una cuasipermanencia, incluso si fuese posible "reconstruir" lo que ha sido destruido. Si las normas morales deben evolucionar lentamente y sin una deliberada estructuración, habrá entonces pocas esperanzas de que se lleve a cabo algún intento de restauración.

Sin embargo, podemos adoptar un punto de vista algo más optimista si reconocemos que existe siempre alguna posibilidad de sustitución entre las pautas de conducta que reflejan normas morales y aquellas que son explícitamente elegidas como restricciones. Si se admite esta "sustituibilidad", la erosión que se observa en las normas morales restrictivas podrá neutralizarse, al menos en parte, mediante la deliberada adopción y observancia de ciertas restricciones del comportamiento. Si en el desempeño de nuestras diversas funciones como electores públicos (como votantes, como miembros de grupos de intereses especiales que reciben beneficios, como contribuyentes, como miembros de partidos políticos, como políticos electos, como burócratas) no estamos constreñidos por sanciones morales contra la acelerada destrucción de nuestro capital nacional a través del financiamiento del déficit del consumo público, debemos recurrir a las normas más formales de las instituciones políticas en cuyo seno se toman las decisiones públicas. No es contradictorio, ni inconsecuente, reconocer que las pautas en virtud de las cuales elegimos puedan no ser óptimas, mientras que al mismo tiempo actuamos dentro de los límites establecidos por las pautas existentes, de acuerdo con normas que maximizan la utilidad racional. Dada la ausencia de restricciones morales, y dadas las pautas irrestrictas existentes para la toma de decisiones fiscales, el comportamiento racional por parte de los

electores públicos asegura un régimen de continuos y acelerados déficit presupuestarios.(1) En vista de la dificultad, si no de la imposibilidad, de llevar a cabo una deliberada restauración de los preceptos morales, debemos recurrir a normas explícitas si queremos reformar el patrón de los resultados.

Creo que la discusión sobre la enmienda constitucional destinada a obtener el equilibrio del presupuesto gubernamental constituye la propuesta más constructiva de reforma política que se haya formulado en el curso de varias décadas. Habiendo vivido la destrucción de la moralidad fiscal ocasionada por los conceptos keynesianos, debemos realizar todos los esfuerzos posibles para reemplazar esta moralidad por restricciones deliberadamente elegidas que generarán sin duda, en medida sustancial, el patrón de resultados prekeynesiano.

Es necesario, en particular, que los economistas actualicen su pensamiento sobre todas estas cuestiones y se desembaracen, de una vez por todas, de la idea de que su única función consiste en dar consejos a un gobierno benévolo que ansiosamente los toma en cuenta.

BIBLIOGRAFÍA

Buchanan, James M., "Moral Community, Moral Order, or Moral Anarchy", Abbott Memorial Lecture N° 17. En: *The Colorado College Studies*, The Colorado College, Colorado Springs, 1981.

Buchanan y Wagner, Richard, *Democracy in Deficit*, Academic Press, New York, 1977.

Hayek, F. A., *Law, Legislation and Liberty: The Political Order of a Free People*, vol. III, University of Chicago Press, Chicago, 1979.

* Publicado con autorización del autor. Originalmente editado en *Economic Inquiry*, junio de 1984.

(1) Hay, por supuesto, límites para el financiamiento del déficit. El continuado incremento de las cargas del servicio de la deuda no puede ser característico del equilibrio económico o político. El incumplimiento explícito, o el incumplimiento debido a la inflación impondrán, por supuesto, tales límites. Sin embargo, incluso el temor a ese incumplimiento puede ser suficiente para generar el apoyo político necesario para reducir *temporariamente* el tamaño del déficit. Pero en las democracias modernas no hay nada que genere cambios permanentes en el patrón de los resultados.