



JAMES M. BUCHANAN, PREMIO NOBEL DE ECONOMIA 1986 Enrique Fuentes Quintana

LA CONSTITUCION DE LA POLITICA ECONOMICA James M. Buchanan

REFORMA TRIBUTARIA Y DEFICIT PUBLICO EN JAMES M. BUCHANAN Jose Manuel González Páramo

## JAMES M. BUCHANAN, PREMIO NOBEL DE ECONOMIA 1986

**Enrique Fuentes Quintana** 

## LOS MOTIVOS DE UN NOBEL: LA APLICACION DE LA ECONOMIA AL ANALISIS DE LA POLITICA

N 1986, el jurado del Premio Nobel de Economía concedió esta apreciada distinción a James M. Buchanan, un economista dedicado durante muchos años al análisis de los problemas planteados por la Hacienda y la Economía públicas. En la actualidad, James Buchanan es profesor de la George Mason University de Virginia (Estados Unidos).

Los rasgos fundamentales a los que responde la obra de Buchanan pueden sintetizarse —como él mismo ha hecho— al afirmar que: «Desde el punto de vista metodológico, la principal innovación de mis escritos ha consistido en aplicar el aparato conceptual de la teoría económica además de a los individuos que actúan en el mercado (como productores y consumidores) a los que actúan en el sector público, sean electores, políticos o burócratas». En definitiva, en la aplicación del análisis económico al comportamiento político reside la contribución que el jurado del Nobel ha apreciado en la obra de Buchanan.

La aplicación del análisis económico al comportamiento político por Buchanan no constituye, sin embargo, un caso singular entre los economistas actuales. En su lección del Nobel, en 1976, Milton Friedman afirmaba que «uno de los principales desarrollos de los próximos años residirá en la extensión de los principios de la Economía a la interpretación del comportamiento político». Friedman destacaba en aquella oportunidad el trabajo pionero siguiendo esta orientación de Stigler, Becker, Arrow, Black, Downs, Buchanan y Tullock. Diez años después, tres de esos nombres son ya premios Nobel: Arrow por sus aportaciones a la Teoría de la Elección Social, Stigler por su contribución a la Teoría de la Reglamentación y Buchanan por sus contribuciones a la Teoría de la Elección Pública.

## EL NUEVO ENFOQUE DE LOS PROBLEMAS DE LA ECONOMIA PUBLICA POR BUCHANAN

El enfoque metodológico que Buchanan propone para aproximarse a los problemas sociales y políticos no ha ganado la complacencia de los economistas. Ha suscitado, por el contrario, una fuerte oposición. El hecho de que los miembros integrantes de la escuela de elección pública, seguidores de Buchanan, tuvieran que emigrar de la Universidad de Virginia en Blacksburg a la Universidad George Mason en Fairfax el año 1983 constituye un buen testimonio de esta afirmación. Esta oposición de los economistas al enfoque de Buchanan quizás deriva -como ha afirmado el propio Buchanan— del carácter combativo y crítico de su enfoque teórico: «El prejuicio que he tratado de destruir a lo largo de mis escritos es el compartido por muchos economistas según el cual los gobiernos existirían independientemente de los ciudadanos para alcanzar ciertas finalidades de interés o bienestar general. Muchas proposiciones de la Hacienda y la Economía públicas se formulan por los economistas —como ya advirtió Wicksell pensando que un dictador benevolente espera y desea recibir sus consejos. Pero en este mundo los dictadores no suelen destacarse por sus características benevolentes y, por otra parte, en las democracias no existen, por definición, los dictadores con un poder absoluto para aplicar las políticas que les aconsejan los economistas. Los gobiernos en un contexto democrático deben su existencia al consenso de los ciudadanos y las decisiones públicas emanan de sus elecciones. La teoría de la elección pública, los factores que la condicionan y sus consecuencias sobre la vida financiera y económica deben constituir el centro de la atención de los teóricos de la economía pública».

Este punto de partida crítico -en los escritos de Buchanan— del enfoque tradicional de los problemas de la economía pública por los economistas se ha ido radicalizando hasta ofrecer no un enfoque complementario al disponible de la hacienda tradicional, sino totalmente crítico y alternativo. La teoría de la Hacienda Pública se define así por Buchanan como «Teoría de la demanda v oferta de bienes públicos». La demanda de bienes públicos por los ciudadanos ha llevado a Buchanan a profundizar en los procedimientos por los que esa demanda se realiza en un proceso democrático. Se concede así una atención prioritaria a los principios constitucionales de adopción de decisiones que integran las reglas de juego de una democracia. Esos principios constitucionales —la opción por unos u otros-condicionan a su vez las secuencias de decisiones diarias sobre la vida financiera. Por otra parte, la oferta de bienes públicos ha concedido su importante papel a políticos, burócratas y grupos de interés, quienes intervienen con sus *propias* valoraciones a la hora de producir bienes públicos.

Ese peculiar enfoque de los teóricos de la elección pública sobre los problemas de la vida financiera se ha ido encontrando con la contrafigura del dictador benevolente al que aconsejaban los economistas para corregir los «fallos del mercado». Esa contrafigura es un moderno Leviathan en el que se resumen los múltiples «fallos del sector público» a los que inevitablemente llevan los principios constitucionales que condicionan la elección pública en el mundo contemporáneo y el comportamiento de los intérpretes de la oferta de los bienes públicos (políticos, burócratas y grupos de interés).

La trayectoria crítica del pensamiento de Buchanan del enfoque de los problemas de la economía pública que culmina en la «teoría de los fallos del sector público» no finaliza —como Buchanan ha afirmado recientemente— ahí: «Es hora hoy de pasar a una etapa de propuestas concretas con el fin de introducir las reformas necesarias para variar radicalmente los límites actuales de la intervención del sector público». En esa etapa de reformas es en la que se encuentra embarcado en la actualidad el reciente Premio Nobel de Economía.

Esa posición de Buchanan frente a los problemas sociales, que el jurado del Nobel ha premiado, se había forjado desde bastantes años atrás a partir de un doble magisterio.

## DOS MAESTROS: KNIGHT Y WICKSELL

En su reciente autobiografía, James M. Buchanan confiesa el carácter en gran parte autodidacta y muy peculiar de su formación. Esta se consolida cuando Buchanan llega a la Universidad de Chicago a finales de 1945 —después de su servicio en la Armada, en la guerra del Pacífico. Buchanan ha contado la ideología con la que entró en Chicago asimilándola a la de un socialista libertario. Estaba en contra del Estado, del gobierno y del establishment. Pero el establishment incluía el establishment que controlaba la economía de los Estados Unidos. Seis semanas de las clases de Frank Knight, que explicaba «Teoría de Precios», convirtieron a Buchanan en el más celoso defensor

de la economía de mercado. Para Buchanan, Knight no era un ideólogo. No intentaba convertir a nadie. Explicaba simplemente el proceso económico y trataba de hacérselo comprender a sus alumnos. Buchanan confiesa: «Yo fui un converso por el poder de las ideas, por la comprensión del modelo del mercado».

Knight fue para Buchanan su guía intelectual, el maestro cuyas cualidades trató de emular: la capacidad para cuestionarlo todo, el rechazo categórico a aceptar algo como sagrado y dogmático, la apertura genuina a todas las ideas y la convicción de que muchas ideas dominantes carecían de fundamento suficiente cuando se las examinaba con espíritu crítico.

En Chicago iba a encontrar Buchanan otro maestro: el gran economista sueco Knut Wicksell. A este magisterio accedió Buchanan accidentalmente, cuando se encontró en la Harper Library, durante el verano de 1948. la disertación de Wicksell sobre la imposición, obra desconocida en los Estados Unidos. El efecto de la lectura de Wicksell - afirma literalmente Buchanan- fue dramático. «El pensamiento de Wicksell expresaba un conjunto de ideas que precisaban aquéllas que yo tenía hacía algún tiempo en mi cabeza, que no se encontraban en otros escritos ingleses de aquel tiempo». Wicksell indicaba a los economistas que si deseaban aplicar el contraste de eficiencia para el sector público, sólo la regla de la unanimidad para la elección colectiva ofrecía un procedimiento con garantías. La reforma de las normas que condicionaban el conjunto de las decisiones públicas se abría así por Wicksell como necesaria para tratar de mejorar la racionalidad en la actuación pública. Los economistas deberían cesar de practicar de una vez por todas el consejo inútil a un déspota benevolente que no existía. Las palabras de Wicksell eran palabras definitivas que Buchanan intentó difundir en los Estados Unidos con la traducción de su obra.

Quienes visitaban el despacho de Buchanan sabían bien a los economistas que respetaba, porque Frank Knight y Knut Wicksell presidían su quehacer diario. Buchanan ha afirmado que los consideraba iguales. «Knight por su influencia en mis actitudes acerca del mundo de las ideas en general y Wicksell por su influencia en las ideas concretas que iban a asociarse con mi trabajo sobre la elección pública y la economía constitucional».

Bajo ese doble magisterio, Buchanan inició sus trabajos sobre Hacienda Pública. En el primero de ellos recogía su posición frente a los problemas financieros de una sociedad, trabajo que partía del enfoque de Wicksell y del pensamiento de De Viti Di Marco. Buchanan destacaba en ese trabajo la importancia de la teoría del Estado como condicionante de la actividad financiera y, en concreto, de los principios del reparto de la imposición. En 1954 Buchanan publicaba un comentario a la obra de Arrow sobre la elección social y su teorema de la imposibilidad cuya construcción era —en opinión de Buchanan— inapropiada para una sociedad democrática.

Esos primeros trabajos de Buchanan se publicaban en la revista de la Universidad de Chicago, *Journal of Political Economy*, entonces bajo la dirección editorial del historiador e hispanista Earl J. Hamilton. Por su consejo, Buchanan estudia italiano y se decide a realizar una estancia académica en Italia que le facilita una beca Fullbright.

#### UN VIAJE Y UNA ESTANCIA EN ITALIA

Buchanan permanece en Italia el año académico 1955-56 residiendo en las universidades de Perugia y Roma. El propio Buchanan indica que el año de Italia constituyó para la formación de su pensamiento un año crítico. Se comprende que así fuera porque la «Scienza della Finanza» no había ignorado, como el pensamiento anglosajón, a los aspectos políticos de la actividad financiera. Los grandes hacendistas italianos (Pantaleoni, Mazzola, De Viti Di Marco, Einaudi, Fasiani y Puviani) considerarían todos ellos a la forma de Estado como condicionante de la aplicación práctica de la teoría del cambio voluntario del marginalismo. El análisis de la actividad financiera carecería de sentido sin conocer la forma de Estado en que transcurrían los programas de ingresos y gastos públicos. La diferencia radical entre un Estado cooperativo y democrático y un Estado monopolista y autoritario que establece De Viti Di Marco, que informa todo el pensamiento italiano, llevó hasta un primer plano la necesidad de dotar de contenido operativo al intérprete de la actividad financiera, un enfoque coincidente con la aproximación de Buchanan a la actividad financiera.

La sugerente teoría de la ilusión financiera de Amilcare Puviani también atraería el interés de Buchanan como enfoque capaz de interpretar numerosos comportamientos de los contribuyentes y del reparto de la imposición más allá de considerar al impuesto como simple o justa contraprestación de servicios públicos. Esa teoría de la ilusión financiera sería reformulada por Buchanan y actualizada años más tarde en uno de sus más celebrados trabajos.

## LA CRITICA DE LA «NUEVA ORTODOXIA» DE LA DEUDA PUBLICA POR BUCHANAN

Fruto de su estancia en Italia es una de las obras más polémicas de Buchanan, Public Principles of Public Debt (1958). Partiendo, en efecto, de la considerable atención concedida por los hacendistas italianos a la validez del teorema ricardiano, que establece la equivalencia entre financiación de deuda e impuesto extraordinario. Buchanan consideró interesante formular un reto a la «nueva ortodoxia» derivada del keynesianismo que entonces dominaba la valoración de la deuda pública. Esta «nueva ortodoxia» se basaba en tres proposiciones: 1) La emisión de deuda pública no supone transferencia de cargas a generaciones futuras. 2) La analogía entre deuda pública y privada es errónea. 3) Existe una distancia rigurosa, por sus efectos, entre deuda pública interior y exterior.

La validez de esas tres proposiciones fue negada por la obra de Buchanan, que trataba de restablecer la «vieja ortodoxia» clasica: 1) La carga de la deuda se desplaza hacia generaciones futuras. 2) La analogía entre deuda pública y privada es fundamentalmente correcta. 3) La deuda externa e interna son fundamentalmente equivalentes. Esas tres proposiciones las argumentaba Buchanan a partir de un enfoque estrictamente individualista. Lo que importaba al considerar la deuda eran las alternativas relevantes abiertas a la elección individual. El razonamiento de Buchanan —como él ha confesado después— trataba de ser simple, no admitiendo el planteamiento y la visión macroeconómica de la «nueva ortodoxia» para estudiar los efectos de la deuda. Las economías nacionales como tales no pueden realizar ganancias ni sufrir pérdidas. El hecho de que producir más cañones demande más recursos en años de guerra no nos dice nada sobre quien paga los cañones y cuando. Considerar la deuda bajo esta radical perspectiva de sus efectos financieros y desde cotas exclusivas individuales era necesario en opinión de Buchanan. La radicalización de la visión de la deuda a partir de esta metodología constituye el propósito de la obra *Public Principles of Public Debt* y el motivo de la extensa controversia suscitada por la misma durante los primeros años 60.

## LA COLABORACION CON TULLOCK Y «THE CALCULUS OF CONSENT»

Tullock y Buchanan coincidieron en la Universidad de Virginia en 1958. Tullock se había aproximado al tratamiento de los problemas de la economía pública por un camino parecido al utilizado por Buchanan. Sus preocupaciones y aportación en aquel entonces se concentraban en las consecuencias de la regla de mayoría simple como principio de adopción de decisiones públicas, que había explorado en un celebrado artículo. Este tema interesó decisivamente a Buchanan y la colaboración conjunta de ambos dio lugar a la obra: The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitucional Democracy (An Economic Theory of Political Constitution) (1962). Esa obra marca el nacimiento de la Escuela de la Elección Pública («Public Choice») o Escuela de Virginia. Aunque su propósito inicial consistió en contrastar las consecuencias de la regla de la mayoría simple, la existencia de múltiples defectos en esas consecuencias, pese al favor ideológico de que esa norma constitucional disfrutaba, originó la propuesta de Buchanan y Tullock de explorar nuevos mecanismos de elección social, que constituyen el campo de la teoría de las Constituciones, con el propósito final de que se respetasen al máximo las preferencias individuales al realizar la elección colectiva.

The Calculus of Consent despertó una curiosidad compartida en muchos medios académicos y políticos, seguida de una crítica que acusaba al pensamiento de Buchanan y Tullock de antidemocrático. Buchanan ha contestado a esta crítica con contundencia: «The Calculus of Consent es una mezcla de análisis positivo de las diferentes reglas de decisión pública y una defensa normativa de ciertas instituciones políticas americanas que sostuvieron los fundadores de la Constitución y James Madison en particular». Explícita y deliberadamente Buchanan y Tullock proponían la existencia de límites constitucionales al voto de la mayoría simple por sus efectos. Y esas propuestas pretendían ser fieles al mejor espíritu del constitucionalismo americano.

A partir de *The Calculus of Consent* la obra de Buchanan va a dirigirse a dos objetivos fundamentales: analizar las consecuencias de las reglas de decisión pública y el comportamiento de políticos, burócratas y electores (análisis positivo), y proponer cambios constitucionales en los principios de adopción de decisiones para lograr una actividad financiera más racional, esto es, más adaptada en sus resultados a las valoraciones individuales (teoría normativa de las Constituciones).

# OTRAS OBRAS, OTRAS PREOCUPACIONES

Aunque la línea que informa continuadamente el pensamiento de Buchanan está constituida por esa doble preocupación antes expuesta, sin embargo sus trabajos posteriores abordaron también otros temas clásicos de la economía pública. Su artículo «Externality», escrito en colaboración con Stubblebine (1962), se ha convertido hoy en un clásico, al igual que «An Economic Theory of Clubs» (1965), dedicado a acotar el campo de los bienes económicos y sus características.

Democracy in Deficit (1977), escrito en colaboración con Richard E. Wagner, constituye quizás el ataque más duro y sistemático contra la norma de la hacienda compensatoria y el déficit público basada en la teoría keynesiana. Buchanan ha visto en esta obra la más clara aplicación a una teoría elemental de la elección pública, en cuanto que es ésta la que es capaz de explicar el peligroso deslizamiento hacia el déficit de todas las democracias occidentales. Buchanan y Wagner consideraban que la teoría de la demanda efectiva keynesiana se basaba muy claramente en la hipótesis de que los intérpretes políticos en una democracia se comportarían de acuerdo a consideraciones de interés público y no atenderían a los incentivos personales que les facilitaba el manejo del Presupuesto para su propio beneficio. Una vez que estos intérpretes dejaban de considerarse como servidores de un interés público y se les trataba por el análisis como personas corrientes, con sus egoísmos y sus proyectos de ganancia personales, toda la teoría keynesiana de la política fiscal compensatoria se resquebrajaba. Se comprende que un pensamiento tan retador como éste promoviese -como había ocurrido con anteriores obras de Buchanan— una amplia división de opiniones entre los economistas.

## LA PERDIDA PAULATINA DE LA FE EN LA EFICIENCIA DEL ESTADO Y LA APARICION DEL «LEVIATHAN»

Hacia la mitad de los años 60. Buchanan ha afirmado que su análisis e interpretación de cómo opera una democracia política descansaba sobre la creencia de que, pese a sus muchos fallos -que la teoría de la elección pública permitía identificar-, finalmente, las autoridades gobernantes, limitadas por la estructura institucional, serían capaces de articular los valores y preferencias de los ciudadanos. Esta creencia en la eficacia final del proceso democrático fue cambiando por los acontecimientos ocurridos en los años 60. Buchanan confiesa que fueron esos acontecimientos los que le hicieron perder la fe en la eficiencia del gobierno. El crecimiento explosivo de los gastos públicos y la aparición de nuevos programas motivados por el interés de los intérpretes del proceso político, y no por los deseos de los ciudadanos, iban revelando poco a poco una disparidad creciente entre las demandas ciudadanas al sector público y las respuestas de las producciones públicas. Esa disparidad creciente entre ciudadanos y Estado parecía haber creado un «Leviathan» que invadía y desarticulaba con sus intervenciones el quehacer de la sociedad civil, al mismo tiempo que dificultaba el desarrollo de su economía.

La aparición del «Leviathan» tiene para Buchanan una causa básica: la ampliación de la esfera pública más allá de los límites aceptables. La aceptabilidad de esos límites se define por la conveniencia de todos los individuos que pactan la constitución del Estado por su propia utilidad. Esos límites vienen dados por el desempeño de las funciones del «Estado protector» y del «Estado productor» que Buchanan admite que constituyen la base del contrato social. Más allá de esas funciones la actuación del Estado genera la arbitrariedad y el abuso propios del Estado-Leviathan.

En particular, la peculiar entrada del sector público en la esfera distributiva y sus formas ha tendido a ampliar perjudicialmente el área de la economía pública en la vida contemporánea. El punto crítico se alcanza para Buchanan cuando los empresarios, que buscan su beneficio generando el progreso y la renta de una sociedad, comienzan a desinteresarse por las oportunidades que les ofrece el sector privado, dirigiendo su atención hacia las oportunidades alternativas que

les abre el sector público para lograr el beneficio personal y privado. Cuando en una sociedad los empresarios más innovadores, y especialmente los más jóvenes, comienzan a darse cuenta de que las mejores perspectivas para su triunfo en el mundo de los negocios se encuentran en ganar los favores del sector público más bien que en imponerse en la dura competencia del mercado, puede decirse que el «Leviathan» ha causado su primer y más grave mal a esa sociedad. Porque, en efecto, la búsqueda del beneficio a través de la competencia, el adelanto en la innovación y la ganancia de posiciones en el mercado serán sustituidos por la búsqueda de la influencia en los pasillos del poder, en los que pueden encontrarse suculentas y fáciles rentas.

Los economistas de la teoría de la elección social han introducido aquí el término de «buscadores de rentas», al que se refirió por primera vez en 1974 Anne O. Krueger («The Political Economy of the Rent Seeking Society», recogido en la obra colectiva Toward a Theory of the Rent-Seeking Society —1980— dirigida por Buchanan) para definir la actitud de estos empresarios relacionados que buscan el beneficio dentro del sector público gracias a las intervenciones y limitaciones del mercado. Esos «buscadores de rentas» rompen con el principio fundamental al que el mercado responde: la búsqueda del beneficio en el mercado, merced al cual la sociedad progresa e innova porque la competencia tiende a eliminar el beneficio inicialmente realizado. La fuerza motriz del progreso en una economía de mercado es justamente esa búsqueda de un beneficio que jamás será alcanzado como definitivo, pues la competencia lo impide. Por el contrario, los «buscadores de rentas» del sector público apoyan la consecución de éstas en perjuicios o costes ocasionados a otros sectores de la economía. Es gracias a la concesión de un monopolio o a la explotación de un privilegio como los «buscadores de rentas» realizan su botín. De esta manera, dentro del sector público la búsqueda de rentas tiende a sofocar los movimientos hacia la eficacia. Por este motivo, el crecimiento del nivel del Estado, la llegada del «Leviathan», supone el deterioro de los principios que vertebran la sociedad civil, que acepta los mandatos del mercado y, al mismo tiempo, la renuncia al motor fundamental de su progreso: la introducción de innovaciones por empresarios eficientes en busca de un legítimo beneficio.

Dos obras críticas de Buchanan tratarán de di-

seccionar este «Leviathan» contemporáneo y reducir sus peligros: *The Limits of Liberty* (1975) y *The Power to Tax* (1980). En la primera de ellas, en la que colaboró con Winston C. Bush, trataba de predecir las propiedades operativas del «Leviathan» y de hallar las reglas constitucionales capaces de impedir la expansión del sector público más allá de las conveniencias de los individuos que integran la sociedad y aceptan su actividad como conveniente. Si el «Leviathan» es el problema de nuestro tiempo, la revolución constitucional constituiría el único remedio para tratar nuestros males.

Esa visión del «Leviathan» contemporáneo la extendería Buchanan al Estado fiscal de nuestro tiempo en la obra escrita con Geofrey Brennan *The Power to Tax*, en la que se exploraban las implicaciones de la hipótesis de que el «Leviathan» siempre intentará maximizar sus rentas por impuestos si la Constitución lo permite. Ese análisis del monopolio del poder tributario llevaba de nuevo a Buchanan y Brennan a proponer un conjunto de reformas institucionales para limitar el poder de gravar.

#### LA ECONOMIA CONSTITUCIONAL

El desarrollo del pensamiento de Buchanan, y de los teóricos de la elección pública, ha ido gravitando cada vez más hacia lo que se ha llamado economía constitucional o economía política constitucional, convertida así en sector central de la elección pública. De esta manera, la elección pública enlazaba con los filósofos políticos del siglo XVIII que, al contrario de los pensadores del XIX y del XX, planteaban como pregunta fundamental de sus reflexiones lo que se le debía permitir al gobierno y si a través de su regulación podía garantizarse que los gobiernos hicieran aquello que les interesaba a los ciudadanos. El desplazamiento del foco de atención desde el proceso político y la actividad financiera cotidiana hacia las normas constitucionales que condicionan la realización de estas elecciones constituye uno de los rasgos más personales y definitorios de los teóricos de la elección pública.

Buchanan, al tratar de explicar los porqués de esta ascensión en el campo problemático de la elección hacia el campo constitucional, alega dos motivaciones diferentes. La primera es la de que su entrada en los temas de la elección pública se realizó justamente por la insatisfacción que producía el funcionamiento práctico de la regla de la mayoría simple como solución ideal a los procesos de elección colectiva. ¿Cómo era posible la aparente y cuasi universal aceptación de una regla que producía efectos tan negativos para los intereses individuales? La segunda causa de ese interés -afirma Buchanan- la encontró en el propio proceso de elección en la política económica que, como había apuntado Rutledge Vining, no se realiza entre asignaciones y distribuciones de recursos, sino más bien entre reglas o instituciones que, a su vez, generan unas pautas de asignaciones de recursos dados. ¿Cómo eligen los individuos las reglas a que deberán ajustar su comportamiento? Vining —a partir de las enseñanzas de Knight indicaba que la situación se asemeja al comportamiento de los jugadores en cualquier actividad competitiva. En el póker o en el baloncesto existen unas reglas de juego con arreglo a las cuales cada jugador decide su partida. El elector, en el momento de optar por unas u otras reglas, es decir, en el momento constituyente, no puede identificar cómo una regla concreta afectará a su propia posición en las rondas siguientes del juego. ¿Quién conoce entonces de qué lado caerán las cartas?

Análogamente, la elección dentro de la economía pública tiene un momento constitucional que se identifica con la opción por distintas reglas del reglamento del juego político. La elección entre las reglas constitucionales se realiza, por tanto, bajo el «velo de la incertidumbre». The Calculus of Consent constituyó una exploración de este programa del juego de la política.

Esta constitución de la teoría de la elección social a nivel constitucional guarda alguna semejanza en su método general —como ha afirmado Buchanan— con el que John Rawls seguiría en su celebrada *Teoría de la Justicia* (1971).

La definición del campo problemático de la elección pública por Buchanan permitía aplicar el método del individualismo y el del contractualismo como bases para resolver sus problemas. Ese programa de investigación contractualista y constitucionalista es el que Buchanan ha tratado de realizar a lo largo de la década 1975-85, procurando persuadir a los economistas para que aceptasen esa actitud constitucional. En dos volúmenes de ensayos, Freedom in Constitutional Contract (1978) y Liberty, Market and State (1985), así como en la obra escrita en colaboración con Brennan, The

Reason of Rules (1985), Buchanan defendería esa metodología y sus múltiples aplicaciones.

Es importante insistir, para comprender la posición contractualista de Buchanan que legitima el origen y actuación del Estado, sobre la forma en la que Buchanan enfoca ese contrato social.

El punto de partida de Buchanan, desde el cual surge el Estado por conveniencia de los individuos que lo integran, es el estado de naturaleza, que se identifica con «la guerra de todos contra todos» de Hobbes. Esa jungla hobbesiana (que comporta la aceptación de una visión pesimista de la naturaleza humana por Buchanan) niega la posibilidad de una vida social sin Derecho y sin Estado. Al mismo tiempo, Buchanan acepta como premisa básica del contrato social su individualismo radical y su condena de las intervenciones del Estado más allá de las conveniencias individuales.

Partiendo, pues, de la jungla hobbesiana se hace preciso definir sus características, lo que se realiza a través de un modelo que formularía un autor de la teoría de la elección pública, Winston C. Bush, que inspira la obra de Buchanan. El bienestar individual en el Estado de naturaleza dependería de la cuota de distribución inicial de la renta, de la habilidad productiva del individuo y de su capacidad para arrebatar a los demás sus bienes, así como para proteger los propios (por robo, engaño y uso de la fuerza). Todos estos factores componen la distribución natural, plena de inseguridad e incertidumbre en su conservación en el tiempo. Cabe pensar, por tanto, en la conveniencia de una salida consensuada de esa situación que defina un óptimo de Pareto (en el que todos estén mejor y nadie empeore). El arma lógica para definir esa situación de óptimo es el individualismo, de forma que el contrato social, en que cada persona cuenta por una y tanto como una, reconoce y admite la desigualdad de partida. El contrato social es entre individuos, no entre iguales. No hay pues velo de ignorancia que elimine la desigualdad a la hora de negociar la asignación de derechos en el contrato. Aceptada esa desigualdad natural, los términos del contrato constitucional consisten en crear un «Estado protector» en el que se elimine el uso de la fuerza por los individuos para aumentar su bienestar a costa de los demás. Buchanan cree que ese «Estado protector» mínimo lleva a una situación que beneficia a todos los individuos que lo integran sin perjudicar a ninguno (óptimo de Pareto). Ese «Estado protector», la «industria de la Ley y el orden», asegura —como ha destacado Casahuga

(1985)— el progreso de las sociedades que alcanzan el consenso necesario para su constitución. Y ello por el motivo de que bajo su amparo los individuos podrán dedicarse a actividades rentables para todos (aumentando la producción), cesando en las acciones depredadoras y de defensa que no elevan el nivel de producción disponible. El «Estado protector» se convierte en un medio que aproxima las tasas de rendimiento privado a las tasas de rendimiento social de las actuaciones individuales, lo que elevará la eficiencia global de la comunidad.

A esa función primaria del Estado, Buchanan añade una segunda, la propia de un «Estado productor». Esa función se define tras asegurar los derechos de la propiedad (función primaria). Desde esa situación, los individuos acceden por conveniencia a realizar intercambios en el mercado libre que mejorarán su bienestar. Proteger ese comercio libre y asegurar el cumplimiento de los contratos constituye una función legítima del Estado. Sin embargo, la producción de bienes en el mercado no cubre toda la gama de bienes necesarios para el bienestar individual porque existen bienes y servicios de consumo no rival y de los que no es posible excluir a los que no pagan por ellos («Free Rider Problem»).

También existen otros supuestos que impiden que la economía de mercado alcance la máxima eficiencia productiva (situaciones de monopolio, efectos externos, costes decrecientes). Resulta entonces posible diseñar algún mecanismo ajeno al mercado que permita la producción y financiación de bienes y servicios públicos, y realizar actividades reguladoras que permitan la producción privada realizada por los individuos que integran la sociedad. Resulta decisivo para Buchanan —como acentúa Casahuga— resolver dos problemas en estas actividades del Estado: conocer si el Estado está en condiciones de materializar esas ganancias potenciales que se derivarían de su actuación y diseñar exactamente en la Constitución las instituciones que permitan realizar ese papel.

Para legitimar esas dos funciones que dan contenido al contrato constitucional del que nace el Estado deberá obtenerse su aprobación por unanimidad, única vía que asegura un óptimo de Pareto.

La atribución de las funciones como protector y productor al Estado supone el disfrute por éste de una posición de monopolio, por lo que puede ocurrir que el comportamiento real y positivo del Estado no sea el conveniente para los individuos. Los teóricos clásicos de la democracia fueron conscientes de la existencia de ese poder monopolístico del Estado y establecieron limitaciones a ese poder. Fueron las restricciones constitucionales al comportamiento del Estado las que instauraron —como indica Buchanan— diversas formas de competencia política: el refrendo electoral para el acceso al, y el uso del, poder, la división de poderes y la fragmentación del poder por el federalismo.

La extensión por Buchanan de las funciones productivas del Estado obliga a incorporar a la Constitución restricciones económicas, además de las políticas, que prevengan los posibles abusos monopolísticos del Estado en este campo. Para inspirar el contenido de esas restricciones económicas (fiscal, monetaria, de regulación) hay que partir de una teoría positiva del comportamiento del Estado que inspire el origen de esos abusos del monopolio público. Buchanan supone que el instrumento analítico para derivar esa teoría positiva es el modelo general de Estado monopolista dispuesto a explotar plenamente su poder y obtener el máximo excedente de los ciudadanos. El repaso de todas las vías de explotación de ese poder de monopolio (desde los criterios de votación, pasando por el comportamiento de políticos, burócratas y grupos de interés) debe dar lugar a un conjunto de propuestas de reforma constitucional para asegurar el bienestar de los individuos.

Es preciso acentuar —como lo hace Casahuga—que las soluciones normativas constitucionales para distintos problemas de la economía pública vienen condicionadas por el análisis del funcionamiento positivo del sector público. Y que en esas soluciones Buchanan parte de que el sector público actúa dentro de un juego con suma positiva, esto es, que el bienestar de los individuos puede aumentar si se diseñan y se establecen con precisión sus decisiones. La reforma constitucional debe obedecer a este propósito.

Buchanan opina que el campo de estas reformas constitucionales es muy amplio, pues el funcionamiento de las instituciones en el mundo occidental es claramente ineficiente. Esa «revolución constitucional» que Buchanan proclama debe ganarse por la regla wickselliana de la unanimidad, lo que obliga a formular propuestas fundadas en el mal funcionamiento de las instituciones que prueben sus efectos negativos, seguidas de restricciones constitucionales que traten de evitar esos defectos y que culminen «en el aburrido mundo del debate,

la discusión y el compromiso para incorporar esas mejoras en el mundo real».

# LA OBRA DE BUCHANAN: ALGUNAS VALORACIONES

Cualquiera que sea la apreciación que se tenga de la obra de Buchanan es preciso reconocerle dos méritos: haber acotado un campo original de investigación —el de la elección pública y la economía constitucional— que trata de enseñar cómo podemos vivir en una democracia sin caer en una guerra hobbesiana y sin estar sujetos a los dictados del Estado-Leviathan, y haber originado un movimiento considerable con el apoyo de múltiples investigadores, es decir, fundar una Escuela (la de la Elección Pública, ligada inicialmente al Virginia Politechnic Institute durante la etapa 1969-1973 y hoy a la Universidad George Mason).

Es evidente que la gran aportación de los teóricos de la elección pública ha residido en denunciar y, sobre todo, hacer operativa la gran incongruencia en la explicación del comportamiento humano realizado por la Economía. La teoría económica deduce las proposiciones explicativas y predictivas de la realidad a partir de la hipótesis de la maximización de la utilidad o del beneficio, mientras supone que los agentes y ciudadanos que intervienen en la política carecen de interés propio y sólo aspiran a maximizar el bienestar general de la sociedad. Esta incongruencia explicativa ha ocasionado que no se dispusiera durante muchos años de una teoría satisfactoria del comportamiento del sector público.

Denunciar esta incoherencia y aplicar la hipótesis del propio interés al comportamiento público exigía que los economistas tuviesen en cuenta la constitución política de la sociedad, para lo que era preciso fundir la economía y la política en una teoría unificada de la acción social.

Estas ideas básicas, casi elementales, que desarrolla por vez primera Anthony Downs en su artículo «An Economic Theory of political action in a Democracy» (1957), y que luego recoge y amplía en su obra fundamental y hoy clásica *An Economic Theory of Democracy* (1971), iniciarían un nuevo enfoque de los problemas de la Economía y Hacienda públicas. Ese enfoque que hoy conocemos como teoría de la elección pública, a la que Buchanan y la Escuela de Virginia han realizado aportaciones decisivas.

Considerar que políticos, funcionarios y electores persiguen su propio interés en la acción política y deducir las proposiciones de comportamiento que se derivan de esa hipótesis, articulando una teoría, constituye una aportación innegable al activo del pensamiento económico actual. Ese enfoque de los problemas políticos ha supuesto una innovación importante, cambiando profundamente la forma de pensar de los economistas y políticos. Si puedo hablar por mi experiencia personal, aún recuerdo el impacto que me causó la lectura de la obra de Downs y los artículos iniciales de Buchanan. Sobre ellos basé el capítulo VIII de la Memoria que el viejo reglamento de las oposiciones a Cátedra exigía realizar sobre «concepto, método y fuentes de la asignatura» que posteriormente pasó al texto de la primera edición de mis Apuntes de Hacienda Pública (1958). El enfoque de la elección pública me pareció de importancia decisiva para entender la actividad financiera y lo incorporé como una lección del programa (\*). Pude así comprobar personalmente cómo su exposición y el estudio por los alumnos del enfoque de la elección pública restablecía la coherencia entre lo que habían aprendido en Teoría Económica y lo que estudiaban en Hacienda Pública.

Probablemente este enfoque de los problemas políticos que supone la teoría de la elección pública constituye una innovación que bien vale un Premio Nobel. Se lo han concedido a Buchanan. Quizás con ello Downs se ha merecido al menos la mitad.

Si el primer mérito de Buchanan es innegable, al contribuir a enseñarnos a ver la política desde la economía, el segundo de haber creado una Escuela debe ser también destacado. Ante todo. porque agrupar investigadores que sirvan con perseverancia a un propósito científico no es fácil, y que además lo hagan en un campo problemático como el de la elección pública, y utilizando una metodología discutida por destacados profesionales, tiene un valor redoblado. Reconocido esto, no hay que dejar de contabilizar alguna desventaja de quienes trabajan unidos en una Escuela: el espíritu de grupo y el apoyo mutuo, que a veces dificultan un trabajo fecundo. Quizás el defecto más perceptible de la Escuela de Virginia sea el deseguilibrio existente entre sus análisis positivos del comportamiento político y la proliferación de propuestas de reforma constitucional no siempre basadas en hechos probados sobre la conducta política.

Esos dos méritos de la teoría de la elección pública no deben hacernos olvidar las críticas que

ha recibido y que provienen de dos lados distintos: la filosofía y la economía.

El campo y el método de la investigación han hecho que Buchanan jamás haya sido —como él mismo confiesa— un economista en el sentido riguroso del término. Más bien, la profesión que Buchanan ejerce es la de economist-cum philosopher. Es esa autocalificación la que explica el que la valoración crítica de la obra de Buchanan venga de esas dos procedencias: de los filósofos políticos, que han analizado su peculiar enfoque del contractualismo, y de los economistas, que juzgan la validez y limitaciones de su método y principales proposiciones desde la perspectiva de la administración de los recursos escasos de la sociedad.

Desde el lado de la filosofía política la obra de Buchanan se sitúa como un intento de respuesta a lo que se ha denominado crisis de legitimidad del poder político en las democracias avanzadas de nuestro tiempo, que pensadores como Habermas y Bell han denunciado con tanta fuerza en sus causas y consecuencias. Como ha afirmado Vallespín Oña (1985), esa crisis de legitimación ha producido una revitalización del viejo enfogue del contractualismo. Ese intento trata de ofrecer una respuesta de cómo debe ser la organización política de la sociedad a partir del contrato social. Esta vuelta contemporánea al contractualismo, calificada como tendencias neocontractualistas actuales, sigue orientaciones diversas, con respuestas muy diferentes. De una parte, se configura una tendencia europea con las respuestas de Habermas, Apel, y la Escuela de Erlagen. De otra, la tendencia americana con las aportaciones de John Rawls (Una teoría de la justicia, 1971 y 1978), Robert Nozick (Anarchy State and Utopia, 1974) y la que define la obra de James M. Buchanan.

La obra de Buchanan es así una teoría contractual entre varias. Quiere ello decir que su enfoque disfruta de las ventajas, pero también padece las limitaciones, de todas las teorías contractuales además de las propias derivadas de su particular enfoque y soluciones.

Las críticas dirigidas al contractualismo vienen a coincidir en dos puntos fundamentales. De una parte, su artificiosidad y, de otra, los presupuestos de su construcción, que incluyen como punto de partida parte de lo que se pretende probar con ellas. El hecho de que las teorías contractualistas norteamericanas lleguen a soluciones diferentes

—como afirma Vallespín Oña— prueba hasta qué punto «la ficción del contrato social puede instrumentalizarse a favor de los diversos regímenes políticos» según cuáles sean las hipótesis que informen la construcción del contrato social.

Como ya se ha indicado con reiteración, el contractualismo de Buchanan tiene como punto de partida —aunque no como punto de llegada— el interés individual reducido al mantenimiento de la propiedad y el fomento de su potencialidad productiva. El acento de la construcción se coloca en asegurar que la actividad pública no interfiera en esa propiedad y quehacer privados que asegura el orden del mercado. A ese orden se añaden las funciones del «Estado productor», que amplían los posibles acuerdos constitucionales con utilidad para los individuos que los realizan. De modo que los componentes del orden constitucional global deberían comprender —como sustancia Vallespín Oña— cuatro grupos de acuerdos:

- La limitación de cada individuo respecto a los demás, el «desarme individual» y el traspaso de la vis física al Estado (configurado como la «industria de la Ley y el orden»).
- La fijación de los derechos de propiedad sobre los recursos capaces de producir bienes finales (lo que Bush y Buchanan denominan «imputación productiva directa»).
- Las atribuciones y límites del «Estado protector».
- Las reglas bajo las que debe actuar la comunidad para la provisión y financiación de bienes públicos y la corrección de los defectos de funcionamiento de la economía de mercado.

Varias son las dudas que surgen tras formular el contenido del acuerdo constitucional de Buchanan. Ante todo está la admisión *unánime* de un estado de naturaleza que supone una distribución *desigual* de propiedades y derechos. El contrato social no se negocia bajo el pie de una igualdad en la distribución de los recursos entre los individuos. ¿Cuál es la respuesta de Buchanan respecto de la distribución de recursos? ¿En qué medida se admiten políticas de redistribución formando parte del consenso constitucional?

Es evidente que sobre la posición de Buchanan respecto de la distribución de la renta existe una notable confusión en los glosadores de su pensamiento que parece necesario despejar. Este extremo es —en opinión acertada de Casahuga— uno de

los más importantes para valorar la obra de Buchanan, frecuentemente presentada como defensora de una actitud totalmente negativa hacia la redistribución de la renta y la riqueza. La crítica de Buchanan hacia determinadas políticas actuales redistributivas de la renta y su referencia a la distribución que prevalece en el estado de naturaleza parecen configurar una posición negativa al respecto. Sin embargo, esto no es así. En efecto, Buchanan admite la posibilidad de seleccionar reglas e instituciones incorporadas a nivel constitucional para redistribuir la renta y la riqueza nacionales. Esas posibilidades de redistribución a nivel constitucional están basadas en tres motivos: 1) «La redistribución como seguro de renta». Si los individuos en la etapa constitucional operan bajo el «velo de la ignorancia» de su situación post-constitucional, pueden albergar incertidumbres sobre su situación futura y pueden acceder a pactar ciertas redistribuciones que aseguren una posición decente en caso de mala situación en su vida. 2) La estabilidad de la sociedad postconstitucional puede verse en peligro si existe una distribución muy desigual de renta y riqueza, que originará conflictos y el consiguiente derroche de recursos tendentes a prevenirlos y corregirlos. 3) Salir de la anarquía hobbesiana y llegar a un pacto constitucional puede no ser factible sin ciertas transferencias que lo faciliten.

La admisión de Buchanan de esas redistribuciones de renta y riqueza no se hace sin garantías. Estas son fundamentalmente dos: 1) La especificación constitucional de las reglas e instituciones por las que debe realizarse la redistribución. 2) La redistribución debe realizarse sólo por aquellos procedimientos que cumplan con los mandatos constitucionales. Un proceso democrático sin estrictas limitaciones constitucionales a la redistribución generará un conjunto de decisiones para lograr distribuciones de renta y riqueza con el fin espúreo de conseguir beneficios políticos. Se abrirá así la puerta a las transferencias-impuestos con juego de suma negativa que empobrecerán a la sociedad.

¿Son suficientes todas esas precisiones para llegar a un estado de la distribución de la renta y la riqueza que sea aceptable por *todos* los individuos que integran la sociedad? ¿Es posible llegar a un consenso constitucional que *todos* los ciudadanos aprueben? Es el lector el que debe responder a estas preguntas decisivas. Sin embargo, cualquiera que sea su posición ideológica o su posición en la distribución de la renta y la riqueza,

admitirá la dificultad de este consenso y de su sostenimiento en el futuro.

Por otra parte, y con independencia de las dificultades que plantea el contenido material del contrato, están los problemas que plantea su propio funcionamiento y su reforma constitucional.

Con respecto al funcionamiento del contrato, Vallespín Oña formula un conjunto de preguntas relevantes: ¿cómo puede organizarse la actividad del «Estado protector» por quienes han de ser protegidos?, ¿cómo controlar el monopolio del uso de la coacción si ésta está entregada —por la propia hipótesis de su construcción— a individuos que son partes del contrato?, ¿qué garantías existen de que se cumplan los contenidos del contrato? Preguntas a las que no hallará el lector respuestas plenamente convincentes en la obra de Buchanan.

En segundo lugar, están los problemas de reforma del orden constitucional. Buchanan afirma que para enjuiciar las leyes y las instituciones existentes es preciso analizarlas como si hubieran surgido de un contrato social en el que los individuos actuales hubieran participado. Si esas instituciones y leyes no son interiorizadas como realmente queridas por los individuos, se rompe la vinculación con las mismas. Sería preciso renegociar un nuevo contrato social. Esa solución plantea problemas formidables de complejidad y funcionamiento: ¿cómo cambiar las reglas de juego constitucional que recaban el requisito de la unanimidad mientras se sigue jugando con las viejas reglas constitucionales? Los cambios, además, serían importantes, toda vez que el contenido de las actividades del «Estado productor» puede verse alterado en sus prestaciones y en su organización de forma constante. Esta provisionalidad del orden constitucional crearía una inseguridad jurídica aparte de los problemas procesales de su realización.

Las observaciones críticas de los economistas a la obra de Buchanan han sido numerosas. La primera es la que objeta su campo de análisis y propuestas de reforma. ¿Es conveniente que un economista entre con su análisis en el campo de la economía constitucional para realizar un conjunto de proposiciones normativas con el fin de reformar las Constituciones vigentes? ¿No es esa ocupación de Buchanan semejante en todo a la de los hacendistas a los que tan duramente él ha criticado por proponer soluciones a un déspota benevolente que no existe? Lo único que ha cambiado con el enfoque de Buchanan es el tipo de consejo, que

no versa sobre gastos, impuestos y presupuestos, sino sobre la conveniencia de alterar los preceptos constitucionales, que además deben aprobarse por *unanimidad*. De esta forma, el pensamiento de Buchanan parece sucumbir a la crítica que él mismo desató contra los hacendistas, porque su tipo de respuesta es la misma, sólo que ahora a nivel constitucional, lo que complica el problema de su aceptación social, pues precisa de un cambio de preceptos solemnes (constitucionales) que deben ser aprobados por unanimidad de los individuos que integran la sociedad.

Una posición estrictamente positiva que trate de explicar lo que sucede en la realidad para prever las consecuencias de determinados comportamientos permitiría lograr más coherencia y eficiencia en la tarea de los economistas. Por ejemplo, el análisis positivo de las reglas de decisión públicas o del comportamiento político o burocrático permitirían conocer sus consecuencias, contrastarlas y valorarlas. Ese tipo de análisis positivo del comportamiento político es posible y -como afirmaba Schumpeter--- el único fructífero para el economista. Optar por la economía constitucional generará siempre una querella sobre valores en la que el economista no tiene ventaja comparativa. Conocer los efectos de aquello que hacemos constituye un campo más propicio y fértil para el economista que el propio Buchanan ha cultivado, pues a ese análisis de los efectos de determinadas elecciones públicas y del comportamiento de los oferentes públicos (políticos, burocrátas y grupos de interés) responde gran parte de su obra y, desde luego, el enfoque general de los problemas de la elección pública. Limitarse a ese análisis debería ser una prescripción para el economista, que tendría en ese estudio positivo del comportamiento político y sus efectos su campo propio. Buchanan, sin embargo, no acepta este planteamiento y subraya una y otra vez la necesidad de participar con propuestas normativas al cambio constitucional.

En esa postura, Buchanan cuenta con una defensa tan importante como la que le ha brindado recientemente Milton Friedman (1986) que, al preguntarse cómo pueden influir los economistas en la política, afirma que, sin duda, la principal labor de los economistas académicos está en comprender la forma en la que el mundo funciona. Pero si los economistas desean no sólo explicar el mundo sino influir en él deben saber, porque la teoría de la elección pública se lo ha explicado, que deben

tratar con políticos, burócratas, ciudadanos con sus propios intereses, que interferirán la adopción de decisiones de interés general y las orientarán para lograr apoyo político en beneficio propio. Es preciso —concluye Friedman— reconocer que si una regla del juego constitucional no impide la utilización de la política en provecho propio de quienes la interpretan, tendremos siempre políticos que no logran servir al interés general. Nuestro problema -- concluye Friedman, de acuerdo con Buchanan— no está en los comportamientos políticos inadecuados, sino en las normas constitucionales que los favorecen (o no los impiden). Claro está que esa posición de Friedman y Buchanan presupone que conocemos los comportamientos inadecuados de los actores políticos que tratamos de corregir constitucionalmente. Y esto no siempre sucede.

Precisamente una segunda crítica dirigida por los economistas a la obra de Buchanan es la que cuestiona la relevancia empírica de las hipótesis sobre las que los teóricos de la elección pública construyen los llamados «fallos del sector público». Una crítica ésta con muchos intérpretes, pero cuyos argumentos ha integrado con su rigor y solidez habituales, R. Musgrave («Leviathan Cometh-or does not?», 1981). A esa línea argumental y a su contenido me he referido detenidamente en estas mismas páginas de PAPELES (1985) y en mis *Apuntes de Hacienda Pública* (1986), a los que remito a los lectores que deseen conocer en extenso esa posición crítica.

En síntesis, esos argumentos destacan que las proposiciones de la teoría de la elección social, aun cuando tratan de ofrecer un enfoque positivo, lo hacen desde hipótesis de comportamiento microeconómico que afectan a votantes, burocrátas y políticos, y que presuponen un modelo de comportamiento diseñado de tal forma que sólo puede obtenerse de él un fallo del sector público. Muchas de esas hipótesis, sin embargo, pueden utilizarse para predecir el comportamiento contrario, y entonces la parte básica de la construcción consistiría en contrastar empíricamente cual es el comportamiento más relevante. Una labor que generalmente no realizan con rigor los teóricos de la elección pública. Esta debilidad (que no afecta a todos los autores ni propuestas) causa, sin embargo, un daño grave a la credibilidad de los argumentos de la Escuela que, presentados como positivos, se obtienen en muchas ocasiones de modelos sesgados y no plenamente contrastados empíricamente.

Por otra parte, los remedios a esos «fallos del sector público» se han deslizado peligrosamente y unilateralmente hacia el campo de la reforma constitucional. Las reiteradas propuestas de la limitación constitucional han originado un ambiente de amplia oposición de los economistas por tres motivos: 1) A consecuencia de los análisis positivos incompletos en que esas propuestas de la reforma constitucional se fundamentan. 2) Cuando las proposiciones sobre el comportamiento del fallo del sector público son correctas puede ser suficiente un tipo de reforma más modesta y menos espectacular que el cambio constitucional. 3) El cambio de reglas constitucionales introduce tal rigidez en las decisiones políticas que puede ser perjudicial, al empobrecer los cauces de decisión pública de una sociedad, amén de poderse evadir su cumplimiento por distintas vías, con el consiguiente desprestigio de la norma de mayor rango de una sociedad que es la Constitución.

Las observaciones críticas a la obra de Buchanan, realizadas desde el terreno de la filosofía política y desde la economía, no niegan ni su importancia ni su posible validez. Después de la obra de Downs y de los autores de la elección pública ya no volveremos a mirar a los políticos, funcionarios y ciudadanos que participen en la política como gestores altruistas en beneficio de un interés público o del bienestar general. Nuestra mirada ha cambiado, y los consideraremos actuando como personas en busca de su propio interés. La política habrá perdido así su tinte romántico, pero nuestro conocimiento habrá ganado en realismo y operatividad.

Esa visión del proceso político a la que ha contribuido Buchanan no puede negarla ningún crítico. Sin embargo, existen observaciones críticas a la obra de Buchanan que son pertinentes. Como las que afirman, desde el lado de la filosofía política, que el enfoque del contrato social -tal como Buchanan lo realiza— parte de unas premisas valorativas que legitiman al Estado de cuya aceptación por los individuos de una sociedad dependerá su operatividad y validez. Por otro lado, la denuncia de los «fallos del sector público» por Buchanan y los teóricos de la elección social constituye un alegato que debe aceptarse como premisa para un análisis positivo serio que trate de contrastar la validez de las hipótesis sobre las que se ha construido, lo cual no siempre se realiza. Finalmente, la monopolización de las soluciones de los «fallos del sector público» por la reforma constitucional constituye un terreno en el que toda prudencia es poca, porque esas reformas reducen peligrosamente las opciones de una sociedad y su posible eficiencia para tratar sus problemas, lo que podría basarse en ocasiones en interpretaciones inadecuadas sobre el funcionamiento de los mecanismos políticos de la sociedad ofreciendo soluciones que pueden ser ineficientes, con daño para la operatividad y con desprestigio de la Constitución.

## DOS CAMPOS DE LA APLICACION PRACTICA DE LA TEORIA DE LA ELECCION PUBLICA A LA HACIENDA: LA REFORMA DE LA IMPOSICION Y EL DEFICIT PUBLICO

El planteamiento realizado por Buchanan de la elección pública quizás pueda parecerle al lector distante de la realidad cotidiana de la actividad financiera. Sin embargo, su enfoque de la Hacienda Pública tiene una traducción operativa y práctica de formidables consecuencias en los dos grandes problemas con los que se enfrentan en la actualidad las sociedades occidentales: la reforma tributaria y el déficit público, que Buchanan no sólo trata de explicar sino para los que ofrece sus soluciones. A esa explicación y soluciones se refiere el trabajo del profesor González Páramo que se publica tras el discurso pronunciado por Buchanan con ocasión de la entrega de los Premios Nobel, y a su contenido se remite a los lectores interesados por esa argumentación.

## LA RECEPCION DE LAS IDEAS DE BUCHANAN EN ESPAÑA

Las ideas de Buchanan sobre la actividad financiera han disfrutado de amplia difusión en nuestro país. En las primeras ediciones de mis *Apuntes de Hacienda Pública*, del curso 1958-59, se recogían las aportaciones básicas de Downs y el enfoque de la actividad financiera realizado por Buchanan en sus artículos seminales del *Journal of Political Economy*. Creo que esas lecciones de Hacienda Pública fueron las primeras que difundieron en la Universidad Española el enfoque y las ideas de la elección pública. Las sucesivas ediciones de esos

Apuntes han mantenido al día a sus lectores sobre las ideas del economista norteamericano y sobre las de los teóricos de la elección pública. Por otra parte. los artículos fundamentales de Buchanan están publicados en la sección de «Documentos» que yo creé en la revista Hacienda Pública Española, y que se continuó durante la etapa en que dirigió la revista el profesor Albiñana. Se han editado asimismo las tres obras básicas de Buchanan: La Hacienda Pública en un proceso democrático. El Cálculo del Consenso, escrita en colaboración con Tullock, y las ediciones sucesivas de su Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública. Esas tres obras han ido precedidas de amplios estudios introductorios realizados, respectivamente, por los profesores Alvarez Rendueles (que presenta con gran claridad las aportaciones de Buchanan a la Hacienda Pública), Salinas (que trata de destacar la importancia de la difusión de la teoría de la elección pública vista a través del cálculo del consenso en el momento de la afirmación democrática española) y Calle (que sitúa y valora la quinta edición del manual introductorio de Buchanan escrito en colaboración con Marilyn Flowers).

Un acento de interés especial fue el que colocó sobre la obra de Buchanan el Centro de Estudios y Comunicación Económica, que convocó un Seminario Internacional en Madrid, en noviembre de 1978, sobre El Papel del Sector Público y Privado en las Economías de Mercado, al que acudió Buchanan, y en el que colaboramos otros economistas y hacendistas extranjeros y españoles. La publicación de esos trabajos por Espasa-Calpe se realizó en su nueva Biblioteca del Pensamiento Económico Moderno, bajo el título El Sector Público en las Economías de Mercado (Ensayos sobre Intervencionismo) (1979). El editor de la publicación no fue cuidadoso, sino beligerante, adicionando de su cosecha unas introducciones hipercríticas de la actuación del sector público en las economías de mercado, cuyo extremismo y debilidad dialéctica hacían poco favor a la causa que creía defender. Para colmo de males, esas notas críticas son anónimas, por lo que podían alentar la creencia en el lector de su procedencia de lo que en el Seminario se discutió. No fue así. Los trabajos firmados creo que tienen interés y componen un volumen digno de lectura. En ese volumen figura el ensayo de Buchanan sobre los papeles del sector público y del sector privado en la economía de mercado, con una dura crítica al «Estado del Bienestar» en sus niveles alcanzados de gasto público y presión fiscal.

En 1980 se celebró un segundo Seminario Internacional, que versó ya sobre el movimiento científico de la «Public Choice» y que organizó el propio Centro de Estudios y Comunicación Económica. En ese Seminario, Buchanan presentaría un interesante trabajo sobre «The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform».

Un paso adelante se da en 1982, cuando se crea la sección española de la «Public Choice Society», cuyo propósito ha sido doble: contribuir a la difusión de las obras relacionadas con el peculiar enfoque de la elección pública (parece que próximamente serán editadas dos obras básicas de Buchanan escritas en colaboración con Brennan: The Power to Tax y The Reason of Rules) y favorecer la concesión de becas a estudiantes y postgraduados para la asistencia a reuniones internacionales relacionadas con la elección pública. En la primavera de 1985 el ferviente núcleo de seguidores de la «Public Choice» españoles organizó el Congreso de la Sección Europea, que designó Presidente al profesor Alvarez Rendueles.

También el Instituto de Estudios Económicos ha impulsado la difusión en España del pensamiento del nuevo Premio Nobel de Economía. En el número 2 de la revista del Instituto se publicó un interesante trabajo de Buchanan («De las preferencias privadas a la filosofía pública») y en 1984 apareció una Colección de Lecturas bajo el título de *El Análisis Económico de lo Político*, con prólogo del propio Buchanan y un estudio introductorio del profesor Casas Pardo.

El pensamiento de Buchanan ha sido, pues, seguido con atención y con puntualidad por la mayoría de los economistas y hacendistas españoles. Parece justo destacar --entre todos esos esfuerzos— el trabajo singular realizado por el desaparecido profesor de Hacienda Pública Antoni Casahuga. Nadie como él ha contribuido en España a la difusión de los modernos enfoques de la elección pública a los que responde la obra de Buchanan. Cuando se repasan hoy las colecciones de los «Documentos» dirigidos por él y contenidos en la revista Hacienda Pública Española, sorprende tanto el acierto de los trabajos incluidos en la sección como la calidad con la que se introduce a su contenido a los lectores en sus notas introductorias. Los «Papeles de Trabajo» realizados por el profesor Casahuga en la Universidad Autónoma de Barcelona ampliarían esta tarea de difusión del

pensamiento financiero para sus alumnos. Dos obras más deben citarse en esta sumaria referencia a su infatigable trabajo: «Teoría de la Democracia. Una aproximación económica» y «Lecturas de la Teoría de la Política Económica». La trágica desaparición del profesor Casahuga en plena juventud, víctima de una cruel enfermedad, se ha llevado no solamente un trabajador incansable sino uno de los hacendistas más capacitados para realizar aportaciones positivas a esta nueva rama de la Hacienda Pública que constituye su enfoque constitucional. Obra póstuma suya es Fundamentos normativos de la acción y organización social (1985), que contiene un capítulo -- el 5.º -- en el que, bajo el título «Una aproximación constitucional a la teoría normativa» se realiza la mejor descripción disponible en castellano del contractualismo constitucional de James Buchanan.

Es evidente que Antoni Casahuga hubiera disfrutado mucho con la concesión del Nobel a James Buchanan y con la lectura de su discurso, que ofrecemos en este número de PAPELES a nuestros lectores. Para nuestra desgracia, su pluma no ha podido introducirnos a las ideas y al proyecto científico de la obra de Buchanan. Confío en que la sustitución obligada que he realizado en este caso constituya al menos una interpretación que no disguste en exceso a nuestros numerosos y apasionados «buchanianos»

#### NOTA

(\*) Esto, realizado en el curso 1958/59, suponía un cambio importante en el enfoque de la Hacienda Pública. Tanto que un joven profesor que trabajaba en mi Cátedra me preguntó como había sucumbido a ese enfoque teórico tan discutible de la elección pública y a la polémica obra de Downs, cuyo planteamiento le parecia aventurado y poco serio, como probaban los programas de Hacienda de universidades extranjeras, incluidas las norteamericanas, que aún no habían concedido a la elección pública la presencia en la enseñanza. Vistas las cosas desde hoy, está claro quien acertó.

#### REFERENCIAS

#### Trabajos de J. M. BUCHANAN

- «Better than Plowing», contribución a las series de recuerdos y reflexiones de las experiencias de los más destacados economistas profesionales realizada por la Banca Nazionale del Lavoro (*Quarterly Review*, diciembre 1986). En esa interesante autobiografía de Buchanan se ha apoyado la reconstrucción y evolución de su pensamiento que se ofrece en el artículo.
- «Individual Choice in voting & the Market», Journal of Political Economy, n.º 62, agosto, 1954.
- Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960.
- Public Principles of Public Debt, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, 1958. Versión castellana del Capitulo 4.º publicado en *Hacienda Pública Española*, n.º 20, 1973.
- Cost and Choice, Chicago, Markham, 1969, Midway Reprint, University of Chicago Press, 1976.
- «Public Finance in Democratic Process», Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1966. Versión castellana por J. R. Alvarez Rendueles y M. Ollero Izard, Madrid, Aguilar, 1967.
- Freedom in Constitutional Contract, Collega Station, Texas A & M University Press, 1978.
- The Limits of Liberty, Chicago, University of Chicago Press, 1975.
- Liberty Market and State, New York University Press, 1985.
- «An Economic Theory of Clubs», en *Economica*, 32, febrero 1965. Versión castellana publicada en *Hacienda Pública Española*, n.º 50, 1978.
- The Calculus of Consent (con G. Tullock), Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962. Versión castellana de J. Salinas, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1979.
- Democracy in Deficit (con R. Wagner), New York, Academic Press, 1977. Version castellana, Ed. Rialp, Madrid, 1983.

- The Power to Tax (con G. Brennan), Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- The Reason of Rules (con G. Brennan), Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- «Externality» (con C. Stubblebine), Economica, 29, noviembre 1962. Versión castellana en Hacienda Pública Española, n.º 46, 1977.
- Theory of Public Choice. Political Applications of Economics (Ed. con R. Tollison), Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.
- Theory of Public Choice, II (Ed. con R. Tollison), Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984.
- The Public Finances. An Introduction Text Book (con M. R. Flowers), Homewood, Illinois, 5.º ed. 1980. Versión castellana de J. Ruza y F. Castro, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982.
- «A New Principle of Just Taxation», en Classics in the Theory of Public Finance», ed. por R. A. Musgrave y A. T. Peacock, Londres, MacMillan, 1958. (Traducción de Knut Wicksell).
- El Análisis económico de lo político, (Buchanan y otros), Instituto Estudios Económicos, Madrid, 1979.
- «Sector Público versus Sector Privado. Una critica a la teoría del Estado-beneficio», en *El Sector Público en las Economias de Mercado*, Centro de Estudios y Comunicación Económica, ed. por Buchanan, Fuentes Quintana, Giersch, Espasa Calpe, Madrid, 1979.
- Toward a Theory of the Rent-seeking Socity (obra colectiva dirigida por J. M. Buchanan), 1980.

#### Otros trabajos

- ARROW, K. (1975), Social Choice and Individual Values, New York,
- ALVAREZ RENDUELES, J. R. (1967), Estudio introductorio a La Hacienda Pública en un proceso democrático, de J. M. Buchanan, Aguilar, Madrid.
- CALLE SAIZ, R. (1982), Estudio introductorio a Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública de J. M. Buchanan y M. R. Flowers, Revista de Derecho Privado, Madrid.

- Casahuga Vinardell, A. (1985), Fundamentos normativos de la acción y organización social, Barcelona, Ariel.
- (1984) (Estudio y selección), Teoría de la Hacienda Pública Democrática, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Contribución a la Sección de Documentos de Hacienda Pública Española, números 46, 47, 48, 50, 52, 56 y 60.
- FUENTES QUINTANA, E. (1956), Hacienda Pública, Apuntes de las Lecciones en la Facultad de Ciencias Económicas, Madrid.
- (1985), «Hacienda Pública y Déficit», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 24.
- (1986), Hacienda Pública, Ed. García Blanco.
- FRIEDMAN, M. (1986), «Economists and Economic Policy», *Economic Inquiry*.
- Muschave, R. A. (1981), «Leviathan Cometh -or does not?», en *Tax Expenditure Limitations*, Ladd y Tideman (eds.), Urban Institute Press, Washington.
- Nozick, R. (1974), Anarchy, State and Utopia, N. Y. Basic Books; Oxford, Blackwell.
- Rawls, J. (1971 y 1978), A Theory of Justice, Cambridge, Harvard University Press.
- Salinas, J. (1979), Estudio introductorio a *El Cálculo del consenso*, de Buchanan y Tullock, Espasa-Calpe, Madrid.
- SEMINARIO INTERNACIONAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS Y COMUNICACIÓN ECONÓMICA (1979), El Sector Público en la Economía de mercado. Ensayos sobre intervencionismo, Espasa-Calpe, Madrid.
- Vallespin Oña, F. (1985), Nuevas Teorias del Contrato Social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan. Alianza Ed. Madrid.
- VITI DI MARCO, A. De (1934), «Principii di Economia Finanziaria» Manuzio, Roma, 1923. Versión castellana de Pío Ballesteros, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid.
- WICKSELL, K. (1896), «Ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung» «Finanztheoretische Untersuchungen», Jena, Gustav Fischer, Versión castellana en Hacienda Pública Española, n.º 36.