

LA CONSTITUCION DE LA POLITICA ECONOMICA (*)

James M. Buchanan (**)

I. INTRODUCCION

La ciencia de la Hacienda Pública ha de tener siempre, y con toda claridad, presentes... las condiciones políticas imperantes. En vez de dejarse guiar por una doctrina de la fiscalidad basada en la filosofía política de épocas pasadas, debe intentar desvelar los misterios del espíritu de progreso y desarrollo (Wicksell, pág. 87) (1).

EN esta ocasión, más que en cualquier otra, nunca me perdonaría mi negligencia si dejara de reconocer la influencia que sobre mis trabajos ha ejercido ese gran sueco, Knut Wicksell, una influencia sin la cual no me encontraría en este estrado. Muchas de mis aportaciones, y especialmente las relacionadas con la economía política y la teoría fiscal, podrían describirse como variadas reiteraciones, elucubraciones y ampliaciones de la temática wickselliana; y esta conferencia no es una excepción.

Uno de los momentos intelectuales más emocionantes de mi carrera lo constituyó mi descubrimiento, en 1948, de la ignorada y no traducida tesis de Knut Wicksell *Finanztheoretische Untersuchungen* enterrada entre las polvorientas estanterías de la vieja Biblioteca Harper de Chicago. Fue el tiempo libre después de las clases lo que permitió a un universitario novicio como yo ramonear entre viejos escritos, y la ocasión de que en mí se produjera un espectacular ejemplo de aprendizaje gracias a los hallazgos de la suerte. El nuevo principio de justicia fiscal de Wicksell me proporcionó una enorme confianza en mí mismo. Wicksell, que era una figura consagrada en la historia de las ideas económicas, desafió la ortodoxia de la

teoría de la Hacienda Pública según unas líneas plenamente coincidentes con mi propia corriente de concienciación crítica, entonces en desarrollo. A partir de ese momento en Chicago, tomé la determinación de dar a conocer a más amplias audiencias las aportaciones de Wicksell, iniciando inmediatamente una labor de traducción que me llevó bastante tiempo, con la inapreciable ayuda de Elizabeth Henderson, hasta su publicación definitiva.

Reducido a su esencia, el mensaje de Wicksell era claro, elemental y evidente. Los economistas tenían que dejar de lanzar a los cuatro vientos consejos políticos como si estuvieran al servicio de un déspota benevolente, y concentrarse en las estructuras en cuyo interior se adoptan las decisiones políticas. Armado con las teorías de Wicksell, también yo podía permitirme la osadía de desafiar a la todavía dominante ortodoxia en el campo de la Hacienda Pública y la economía del bienestar. En un trabajo preliminar, hice un llamamiento a mis colegas economistas para que postularan algún modelo de Estado, de política, antes de lanzarse a analizar los efectos de medidas políticas alternativas. Urgí a los economistas a que se centraran en la «constitución de la política económica», a que examinaran las reglas y las limitaciones dentro de las que actúan los agentes políticos. Al igual que Wicksell, mi propósito era, en última instancia, más normativo que asépticamente científico. Trataba de extraer una lógica económica de las relaciones entre el individuo y el Estado antes de proseguir elucubrando panaceas políticas.



Wicksell se merece el calificativo del más importante precursor de la moderna teoría de la elección pública, porque ya en su tesis de 1896 encontramos los tres elementos constitutivos que aportan los cimientos a esta teoría: individualismo metodológico, *homo economicus* y la política como intercambio. Analizaré estos elementos de la estructura política en las próximas secciones. En la sección V integro esos elementos en una teoría de política económica. Esta teoría es coherente con los principios tradicionalmente aceptados de las sociedades liberales occidentales, basándose en ellos y ampliándolos de modo sistemático. Sin embargo, el planteamiento implícito de una reforma institucional/constitucional sigue tropezando con una tenaz resistencia casi un siglo después de los esfuerzos germinales de Wicksell. La relación del individuo con el Estado es, evidentemente, el tema central de la filosofía política. Y cualquier esfuerzo de los economistas por arrojar más luz sobre esta relación deberá situarse dentro de este más amplio campo del discurso intelectual.

II. INDIVIDUALISMO METODOLOGICO

Si la utilidad es cero para cada miembro individual de la comunidad, la utilidad total para la comunidad no puede ser otra que cero (Wicksell, pág. 77).

Raras veces examina el economista los presupuestos de los modelos con los que trabaja. Comienza simplemente por los individuos como unidades que evalúan, eligen y actúan. Este punto de arranque en el análisis necesariamente lleva la atención hacia el entorno de elecciones y decisiones en el que los individuos han de seleccionar entre alternativas. Sea cual fuere la posible complejidad de los procesos o estructuras institucionales de que emergen los resultados, el economista se centra siempre en las elecciones individuales. Este proceso pocas veces se pone en duda en su aplicación al mercado o a las interacciones del sector privado. Los individuos, como compradores y vendedores de bienes y servicios ordinarios (legalmente intercambiables) se supone que son capaces de elegir con arreglo a sus preferencias, sean cuales fueren, y el economista no se siente obligado a profundizar en el contenido de esas preferencias (los argumentos en las funciones de utilidad de los individuos). Son los propios individuos las fuentes de evaluación, y la tarea del economista es

ofrecer una explicación/compreensión del proceso por el que esas preferencias no analizadas se traducen finalmente en un complejo modelo de resultados.

El descubrimiento del siglo XVIII por el que, en un marco institucional que facilite los intercambios voluntarios entre individuos, este proceso genera resultados que pueden evaluarse positivamente, dio paso a la «economía» como ciencia o disciplina académica independiente. La relación entre los resultados valorados positivamente de los procesos de mercado y las características institucionales de esos mismos procesos se convirtió en una fuente de ambigüedades cuando el «mercado» empezó a ser interpretado, funcionalmente, como si algo llamado «la economía» existiera con el fin de maximizar el valor. La eficiencia en la asignación de los recursos pasó a ser definida independientemente de los procesos a través de los cuales se ejercen las opciones individuales.

Dada esta sutil desviación hacia una interpretación teleológica del proceso económico, no resulta sorprendente que la política, o los procesos de gobierno, se interpretaran de modo similar. A mayor abundamiento, la interpretación teleológica de la política ha sido, durante siglos, la fuerza dominante de la teoría y la filosofía políticas. Las interpretaciones de la «economía» y la «política» parecían ser, por tanto, mutuamente compatibles en ausencia de un análisis de las diferencias fundamentales en sus puntos de evaluación. No se quiso reconocer que los individuos que eligen y actúan en el mercado generan unos resultados que, con las limitaciones especificadas, puede considerarse que maximizan el valor para los individuos involucrados, *sin necesidad* de introducir un criterio evaluador externo. La propia naturaleza del proceso garantiza esa maximización de los valores individuales. Y esta perspectiva de «maximización de los valores» no puede extenderse del mercado a la política, puesto que esta última no incorpora la estructura de incentivos compatibles de la primera. No existe en política un equivalente a la mano invisible de Adam Smith. No resulta sorprendente, por tanto, que el intento de Wicksell y otros estudiosos de la Europa continental por extender la teoría económica al funcionamiento del sector público permaneciera durante tantos años sin desarrollar.

Una teoría económica que sigue siendo esencialmente individualista no tiene por qué quedar atrapada en un corsé metodológico tan rígido. Si el ejercicio de maximización se limita a la explica-



ción/comprensión del individuo que ejerce opciones, sin que se extienda a la economía entendida como agregación, no hay dificultad alguna para analizar el comportamiento individual ante las opciones en distintos entornos institucionales, ni para predecir de qué modo esos diversos entornos influirán en los resultados de los procesos de interacción. El individuo que escoge entre manzanas y naranjas es la misma persona que elige entre las papeletas del candidato A y del candidato B en la cabina electoral. Evidentemente, las diferentes estructuras institucionales pueden, por sí mismas, afectar al comportamiento elegido. Una gran parte de la moderna teoría de la elección pública explica estas relaciones. Pero mi punto de vista aquí es el más básico, en el sentido de que el comportamiento elegido por el individuo está igualmente sometido a la aplicación del análisis en todos los entornos optativos. Los análisis comparativos han de permitir predicciones de posibles diferencias en las características de los resultados producidos en estructuras de interacción tanto políticas como de mercado. Estas predicciones, al igual que los análisis que las generan, están totalmente desprovistas de contenido normativo.

III. HOMO ECONOMICUS

...ni el órgano ejecutivo ni el legislativo, ni mucho menos la mayoría decisoria en el último, son en realidad... lo que la teoría dominante dice que deben ser. No son órganos puros de la comunidad sin otro pensamiento que el de fomentar el bienestar común.

...los miembros del órgano de representación están, en la abrumadora mayoría de los casos, exactamente tan interesados en el bienestar general como quienes les votaron, ni más ni menos (Wicksell, págs. 86, 87).

Este análisis podría aportar un conjunto limitado de hipótesis potencialmente falsables, sin una previa especificación de los argumentos en funciones de utilidad individuales. Si, no obstante, se buscaran predicciones en relación con los efectos de los cambios en las limitaciones al comportamiento optativo, convendría establecer una cierta identificación y definición de esos argumentos. Con esta medida, podrían avanzarse aún más amplias proposiciones susceptibles de falsación. Por ejemplo, si tanto las manzanas como las naranjas son «bienes» positivamente valorados, si el precio de las manzanas baja en relación con el de las naranjas, se comprarán más manzanas en comparación con naranjas; si la renta es un «bien» positivamente

valorado, entonces, si el tipo impositivo marginal de la fuente de renta A aumenta en relación con el de fuente de renta B, se trasladará un mayor esfuerzo de generación de rentas a la fuente B; si la donación benéfica es un «bien» positivamente valorado, entonces, si a esas donaciones se las considera deducibles de impuestos, no resulta difícil predecir que se producirá un aumento en tales donaciones; si las rentas pecuniarias están valoradas positivamente, en tal caso, si aumenta el poder discrecional de un agente político para distribuir rentas, los individuos que esperen hacerse con esas rentas invertirán más recursos en un intento por influir en las decisiones de ese agente. Adviértase que la identificación y definición de los argumentos en las funciones de utilidad nos hacen recorrer un considerable camino hacia la operacionalización, sin previa especificación del peso relativo de los distintos argumentos. No hay necesidad de asignar un valor neto o una renta neta a una influencia motivacional dominante sobre el comportamiento para elaborar una teoría económica plenamente operativa del comportamiento optativo en interacciones tanto políticas como de mercado.

En cualquier extensión del modelo de comportamiento racional individual a la política, esta diferencia entre la identificación y delimitación de los argumentos, por un lado, y, por otro, la ponderación de esos mismos argumentos, merecen mayor atención. Muchos críticos de la «teoría económica de la política» basan sus argumentos en la presunción de que tal teoría necesariamente incorpora la hipótesis de la maximización de la riqueza neta, hipótesis cuya falsación observan en múltiples situaciones. En ocasiones, algún partidario excesivamente celoso de esta teoría ha dado motivos a tal errónea interpretación por parte de sus críticos. La hipótesis mínimamente crítica para el poder explicativo de la teoría económica de la política consiste únicamente en que el propio interés económicamente identificable (por ejemplo, la riqueza neta, las rentas, la posición social) es un «bien» positivamente valorado por el individuo que elige. Esta hipótesis no sitúa al interés económico en una posición dominante, y con toda seguridad no equivale a imputar males o motivos maliciosos a los actores políticos; a este respecto, la teoría se equipara en todo a la estructura motivacional de la teoría económica clásica del comportamiento del mercado. Las diferencias en los resultados predichos, que emanan de las interacciones políticas y de mercado, proceden más de las diferencias en

las estructuras de esos dos entornos institucionales en que se adoptan las decisiones que de cualquier cambio en los motivos de las personas a medida que se desplazan entre sus papeles institucionales.

IV. LA POLITICA COMO INTERCAMBIO

Parecería una injusticia flagrante si alguien fuera forzado a contribuir a los costes de una determinada actividad que no favoreciera sus intereses o que fuera incluso diametralmente contraria a los mismos (Wicksell, pág. 89).

Los individuos eligen y, al hacerlo, el interés económico identificable es uno de los «bienes» que valoran positivamente, tanto si su comportamiento se produce en el mercado como en la política. Pero los mercados son instituciones de *intercambio*: la gente va a los mercados a cambiar una cosa por otra. Y no se introduce en ellos para favorecer determinado resultado supraindividualista o supraintercambiable. Los mercados no son motivacionalmente funcionales: no hay sensación consciente por parte de los individuos optantes de que vaya a surgir del proceso algún resultado global preferido, alguna «asignación» o «distribución» general.

La extensión de este enfoque del intercambio a la política se opone al clásico prejuicio de que las personas participan en política para realizar una cierta búsqueda común de lo bueno, de lo verdadero y de lo bello, definiéndose esos ideales en absoluta independencia de los valores personales de los participantes en el proceso político, que pueden expresar o no mediante su comportamiento. La política, en esta visión de filosofía política, constituye un medio instrumental para la consecución de esos objetivos más amplios y generales.

Wicksell, a quien han seguido en este punto los modernos teóricos de la elección pública, no habría participado en nada de tal visión de la vida política. La diferencia esencial entre mercado y política no reside en los tipos de valores o de intereses que los individuos tratan de alcanzar, sino en las condiciones bajo las cuales los individuos persiguen sus diversos intereses. La política es una estructura compleja de intercambios entre individuos, una estructura dentro de la cual los individuos tratan de alcanzar colectivamente sus propios objetivos individual y privadamente definidos, objetivos que no pueden conseguirse eficientemente mediante

simples intercambios de mercado. No existe ningún otro interés con independencia de los intereses individuales. En el mercado, los individuos intercambian manzanas por naranjas; en la política, los individuos intercambian unas participaciones convenidas como contribución a los costes de lo que colectivamente es deseable, desde los servicios locales de bomberos hasta los de la judicatura.

Esta fundamentación esencialmente voluntarista del acuerdo político se opone también al enfoque de la política como poder que caracteriza a muchas concepciones modernas. La presencia observada de elementos coercitivos en la actividad del Estado parece difícil de conciliar con el modelo de la política como intercambio voluntario entre distintos individuos. Podemos, sin embargo, preguntarnos: coerción ¿para qué? ¿Por qué deben los individuos someterse a sí mismos a la coerción inherente a la acción colectiva? La respuesta es evidente. Los individuos aceptan la coerción del Estado, de la política, solamente si el «intercambio» constitucional básico favorece sus intereses. Sin un determinado modelo de intercambio, ninguna coerción del Estado sobre el individuo guarda coherencia con la norma de valor individualista sobre la que se ciementa el orden social liberal.

V. LA CONSTITUCION DE LA POLITICA ECONOMICA

...la cuestión de si los beneficios de la actividad propuesta a los ciudadanos individuales serán o no superiores a lo que les costará nadie puede juzgarla mejor que los propios ciudadanos (Wicksell, pág. 79).

El enfoque de la política como intercambio es de gran importancia en la derivación de una teoría normativa de la política económica. La mejora en los resultados de la actividad política se mide en términos de la satisfacción de lo deseado por los individuos, y no en función de un mayor acercamiento a un determinado ideal supraindividual y definido externamente a los individuos. Lo que es deseado por los individuos puede, evidentemente, ser común a muchas personas y, de hecho, la diferencia entre intercambio de mercado e intercambio político reside en los objetivos compartidos de este último. Sin embargo, el acuerdo idealizado sobre los objetivos de la política no implica sustitución alguna de la evaluación individual. El propio acuerdo emerge, también aquí, conceptualmente,

del comportamiento de las elecciones reveladas de los individuos. Ese acuerdo comúnmente compartido ha de diferenciarse cuidadosamente de cualquier definición o descripción externamente elaborada de ese «bien» sobre el que las personas «deben ponerse de acuerdo».

Las implicaciones restrictivas de una teoría normativa de la política económica son severas. No existe criterio alguno a través del cual pueda evaluarse directamente la política. Y una evaluación indirecta sólo puede basarse en una cierta medición del grado en que el proceso político facilita la conversión de las preferencias individuales expresadas en resultados políticos comprobados. El centro de la atención evaluadora pasa a ser el propio proceso, en contraste con los modelos de Estado-fin o resultado. Las «mejoras», por tanto, han de buscarse en la reforma del proceso, en el cambio institucional que permitirá que el funcionamiento de la política sea un reflejo más preciso del conjunto de resultados preferidos por quienes participan en ella. Una forma de plasmar la diferencia entre el planteamiento wickselliano y el que todavía representa la ortodoxia en economía normativa es decir que es la *constitución* de la política, y no la política en sí misma, lo que se convierte en el objeto esencial de la reforma. Una simple analogía ilustrará estas diferencias. El planteamiento wickselliano se concentra en la reforma de las reglas, lo cual puede favorecer los intereses potenciales de *todos* los participantes, en contraposición a la mejora de las estrategias del juego para determinados participantes, dentro de unas reglas definidas o ya existentes.

En la teoría clásica de la elección en el mercado, poca o ninguna atención se otorga a la constitución del entorno optativo. Simplemente presumimos que el individuo es capaz de hacer realidad sus preferencias: si quiere comprar una naranja, presumimos que puede hacerlo. No existe barrera institucional alguna entre la expresión revelada de sus preferencias y su directa satisfacción. La ruptura o el fracaso del mercado surge, no en la traducción de las preferencias individuales en resultados, sino en la posible presentación de algunos optantes con alternativas que no se corresponden con las que se plantean a otros en el nexo de intercambio. La «eficiencia» en las interacciones de mercado queda asegurada si los participantes se enfrentan a las mismas alternativas de elección.

En el intercambio político no existe un proceso descentralizado que permita evaluar deontológi-

camente la «eficiencia» en forma similar a la evaluación de un mercado. Los individuos no pueden, por la propia naturaleza de los bienes que «se compran» colectivamente, ajustar su propio comportamiento a unos términos de intercambio comunes. El equivalente político al intercambio descentralizado entre individuos debe de ser ese rasgo común a todos los intercambios que es el *acuerdo* entre los individuos que participan en él. La regla de unanimidad para la elección colectiva es el equivalente político de la libertad de intercambio de bienes distribuidos por los mercados.

Resulta posible, por tanto, evaluar la política independientemente de los resultados, sólo mediante la verificación del grado de correspondencia entre las reglas para alcanzar decisiones y la regla única que habría de garantizar la «eficiencia», que es la de unanimidad o acuerdo entre todos los participantes. Si, por tanto, se reconoce que la «eficiencia» es el criterio deseado también tal como aquí se interpreta, la mejora normativa de los procesos se mide por el desplazamiento hacia el requisito de unanimidad. Quizás resulte útil hacer notar, en este punto, que la propia caracterización de sus propuestas por Wicksell en términos de «justicia», en vez de en términos de «eficiencia», sugiere la correspondencia precisa de esas dos normas en el contexto de los intercambios voluntarios.

La política tal como la observamos sigue estando, por supuesto, alejada del intercambio colectivo/cooperativo idealizado que conseguiría la vigencia de la regla de la unanimidad. El equivalente político del coste de transacción para lograr el acuerdo de todos los participantes en la elección hace que la búsqueda de la «eficiencia» idealizada parezca todavía más fuera de los límites razonables que su búsqueda equivalente en los mercados. Pero las barreras a la realización del ideal no suponen un rechazo de la definición de ese mismo ideal. Por el contrario, tales barreras se han de incorporar a un «cálculo de consenso» generalizado.

El propio Wicksell no pasó de abogar por la reforma de las estructuras legislativas de decisión. Propuso una vinculación necesaria entre las decisiones de gasto y de financiación y la introducción de una regla de *cuasi* unanimidad para los desembolsos no comprometidos. Wicksell no extendió conscientemente su análisis a la opción constitucional, a la elección de las reglas dentro de las cuales se permite operar a la política ordinaria. Las reformas que propuso fueron, evidentemente,



constitucionales, puesto que estaban destinadas a mejorar el proceso de adopción de decisiones. Pero su criterio de evaluación se limitaba a la equiparación de las preferencias individuales con los resultados políticos de decisiones particularizadas, y no a lo largo de una determinada secuencia.

Quizás valga la pena hacer notar que el propio Wicksell no apreció carácter restrictivo alguno en las reformas procedimentales que propuso. Al introducir una mayor flexibilidad en la estructura del reparto de la tributación, Wicksell predijo la aprobación potencial de programas de gasto que hubieran continuado siendo rechazados bajo planteamientos fiscales más rígidos. Sus críticos, no obstante, han interpretado la limitación wickselliana de la unanimidad como un elemento restrictivo, especialmente si se la compara con la amplia actividad financiera observada en la política ordinaria. Esta interpretación restrictiva fue quizás, en parte, responsable de la constante falta de reconocimiento, por parte de los economistas, de su original e innovadora extensión de la norma de eficiencia al campo político. Esta restrictividad se ve muy sustancialmente reducida y, en casos límites, hasta completamente eliminada, cuando el criterio de unanimidad se desplaza un paso más arriba, hacia los niveles de acuerdo potencial sobre las reglas constitucionales dentro de las que se permite operar a la política ordinaria. Dentro de este marco, un individuo puede preferir racionalmente una regla que, en ocasiones concretas, opere para generar resultados que sean opuestos a sus propios intereses. Y ese individuo lo haría así si predice que, en el conjunto de toda la secuencia de interacciones, sus propios intereses se verán más efectivamente atendidos que mediante la aplicación más restrictiva de la exigencia wickselliana período a período. El criterio wickselliano por períodos sigue siendo válido como medida de la eficiencia particularizada de cada decisión examinada. Pero la violación por períodos de ese criterio no implica la ineficiencia de la regla, siempre que la misma haya sido elegida, a su vez, por una regla constitucional de unanimidad (2).

Tal como se ha advertido, el desplazamiento del criterio wickselliano hacia la fase constitucional de opción entre reglas sirve también para facilitar el acuerdo y, en los casos límite, para eliminar totalmente los conflictos potenciales entre distintos intereses individuales y de grupo. En la medida en que el individuo reconozca que una regla constitucional continuará siendo aplicable durante una

larga secuencia de períodos, con posibilidades de realizar múltiples opciones en cada período, se verá necesariamente emplazado tras un parcial «velo de incertidumbre» en lo que respecta a los efectos de cualquier regla sobre sus propios y predichos intereses. La elección entre reglas, por tanto, tenderá a basarse en criterios generalizables de justicia, haciendo así que el acuerdo tenga más probabilidades de producirse que cuando los intereses diferenciados resulten más fácilmente identificables.

El economista político que actúe desde dentro del programa de investigación wickselliano, tal como se ha modificado, y que trate de ofrecer asesoramiento normativo, deberá concentrarse necesariamente en el proceso o estructura dentro del cual se compruebe que se toman las decisiones. Las constituciones o estructuras de reglas vigentes habrán de ser objeto de un estudio crítico. Y la hipotética pregunta que habrá de plantearse es: tales reglas ¿han podido surgir del acuerdo entre los participantes en una auténtica convención constitucional? Incluso entonces el asesoramiento normativo que resulta posible habrá de circunscribirse severamente, puesto que no existe un conjunto de normas externo que constituya una base para la crítica. Pero el economista político puede, con prudencia, sugerir cambios en los procedimientos y en las reglas que puedan llegar a imponer un asentimiento generalizado. Todo cambio sugerido deberá ofrecerse sólo en sentido provisional y, lo que es más importante, deberá ir acompañado de un reconocimiento responsable de la realidad política. Las reglas y los cambios de las mismas que merecen consideración son aquéllos que se predice que resulten viables dentro de la actividad política protagonizada por hombres y mujeres corrientes, no los que resulten solamente apropiados para seres idealizados, omniscientes y benevolentes. Las opciones políticas han de mantenerse dentro del reino de lo viable, y los intereses de los agentes políticos han de reconocerse como trabas a lo posible.

VI. CONSTITUCIONALISMO Y CONTRACTUALISMO

El objetivo último... es la igualdad ante la ley, la mayor libertad posible y el bienestar económico y la cooperación pacífica de todo el pueblo (Wicksell, pág. 88).

Dado que la construcción wickselliana básica se desplaza hacia la elección entre reglas o constituciones y, además, se recurre a un velo de incertidumbre para facilitar la potencial subsanación de las diferencias entre intereses identificables e intereses generales, el programa de investigación en economía política se funde con el de la filosofía política contractualista, tanto en su variante clásica como moderna. En particular, mi propio planteamiento muestra afinidades con la conocida construcción de John Rawls, quien utiliza el velo de la ignorancia junto con el criterio de la imparcialidad para derivar principios de justicia que emergen de un conceptual acuerdo contractual en una etapa anterior a la selección de una constitución política (3).

Debido a esta incapacidad para trasladar su propia construcción analítica al nivel de opción constitucional, Wicksell se vio confinado a la evaluación del proceso político en la generación de decisiones corrientes de asignación de recursos. Se sintió incapaz, tal como reconoció bastante explícitamente, de evaluar actuaciones políticas que implicaban compromisos previos del Estado, como por ejemplo la financiación de los intereses de la deuda pública, o bien transferencias ejecutadas fiscalmente de rentas o patrimonios entre personas y grupos. Las cuestiones distributivas quedan fuera del ejercicio evaluador wickselliano y, precisamente por ello, hemos de encontrar ahí otra de las causas del tan curioso y prolongado olvido en que se ha mantenido su fundamental contribución analítica. No obstante, con ese desplazamiento a la etapa constitucional de la política, tal limitación queda, al menos parcialmente, eliminada. Tras un velo de incertidumbre y/o ignorancia lo suficientemente espeso, parece resultar claramente posible el acuerdo contractual sobre unas reglas que permitan algunas transferencias fiscales dentro de cada período. Los rasgos precisos de una estructura de transferencias constitucionalmente aprobada no pueden, por supuesto, derivarse independientemente, debido a las restricciones del juicio evaluador ante el proceso de acuerdo constitucional. A este respecto, la aplicación es totalmente análoga

a la reticencia mostrada por Wicksell a elaborar unas normas específicas de reparto tributario independientemente del proceso de acuerdo. Toda distribución de cuotas fiscales que genere ingresos suficientes para financiar el proyecto de gasto correspondiente pasará el test de Wicksell, con la única condición de que obtenga el acuerdo general. Análogamente, cualquier conjunto de medidas para ejecutar transferencias fiscales, dentro de cada período, pasará el test wickselliano de la etapa constitucional, a condición sólo de que provoque el acuerdo general.

Esta indeterminación básica resulta distorsionadora para los economistas o filósofos políticos que tratan de poder ofrecer un asesoramiento sustantivo más allá y por encima de los límites procedimentales sugeridos. Las prisas constructivistas por asumir un papel de ingeniero social, por sugerir unas reformas políticas que «deben» o «no deben emprenderse», independientemente de cualquier revelación sobre las preferencias de los individuos a través del proceso político, han resultado simplemente demasiado fuertes como para que muchos se resistieran a ellas. La integridad científica dictada por una fe coherente en los valores individuales no ha sido ciertamente un rasgo de la moderna economía política.

La dificultad de mantener tal integridad se ve acentuada por la incapacidad para distinguir entre argumentos explicativos y justificativos, incapacidad que ha retratado la postura de la práctica totalidad de los críticos de las teorías del contrato social para el orden político. Nosotros, por supuesto, no observamos el proceso de alcanzar un acuerdo sobre las reglas constitucionales, y el origen de las reglas que se hallan vigentes en cualquier momento concreto y en cualquier política específica no puede ser explicado satisfactoriamente por el modelo contractualista. El propósito del ejercicio contractualista, en este sentido, no es en modo alguno explanatorio. Por el contrario, es justificativo, en cuanto que ofrece una base para la evaluación normativa. ¿Podrían las reglas observadas que constriñen la actividad política corriente haber surgido del acuerdo en el contrato constitucional? En la medida en que esta pregunta pueda ser afirmativamente contestada, habremos establecido un vínculo legitimador entre el individuo y el Estado. Y en la medida en que tal cuestión suscite una respuesta negativa, tendremos la base para la crítica normativa del orden existente, y un criterio para avanzar propuestas de reforma constitucional (4).

Es en este punto, y únicamente en este punto, cuando el economista político que trata de mantenerse dentro de las limitaciones normativas impuestas por el canon individualista puede dar entrada al diálogo en curso sobre política constitucional. Los regímenes financiadores de déficit en las modernas democracias occidentales ofrecen el más espectacular ejemplo. Resulta prácticamente imposible elaborar un cálculo contractual en el que los representantes de distintas generaciones se pongan de acuerdo para permitir que las mayorías pertenecientes a una única generación financien el consumo público, del que actualmente disfrutan, mediante la emisión de deuda pública, que garantiza la imposición de pérdidas de utilidad a posteriores generaciones de contribuyentes. La misma conclusión es aplicable a las obligaciones de endeudamiento implícitas que se reflejan en múltiples programas de transferencias intergeneracionales característicos del moderno Estado del bienestar.

La totalidad del ejercicio contractualista permanece vacío si se deniega la crítica dependencia de los resultados políticamente generados respecto de las reglas que constriñen la actuación política. Si los Estados finalistas se muestran invariables ante los cambios en la estructura constitucional, no hay papel alguno que asignar a la economía política constitucional. Por el contrario, si las instituciones se muestran realmente afectadas, el papel queda perfectamente definido. Positivamente, este papel implica un análisis de las propiedades funcionales de conjuntos alternativos de reglas limitativas. En una analogía teórica con los juegos, este análisis es la búsqueda de soluciones a los juegos, en la medida en que estos últimos están definidos por conjuntos de reglas. Normativamente, la tarea del economista político constitucional es la de ayudar a los individuos, como ciudadanos que, en última instancia, controlan su propio orden social, en su búsqueda permanente de aquellas reglas del juego político que mejor sirvan a sus propósitos, sean éstos cuales fueren.

En 1987, Estados Unidos celebra el bicentenario de la convención constitucional que estableció las reglas básicas del orden político norteamericano. Esta convención constituyó uno de los escasísimos ejemplos históricos en los que las reglas políticas fueron escogidas de forma deliberada. La visión de la política que alimentaba el pensamiento de James Madison no era muy distinta, en sus aspectos esenciales, de la que alimentaba el análisis

de Wicksell, menos amplio, pero más centrado, sobre la fiscalidad y el gasto público. Ambos rechazaban cualquier concepción orgánica del Estado como superior en sabiduría a los individuos que lo componen. Ambos trataron de recoger todos los análisis científicos disponibles para que les ayudaran a resolver la permanente cuestión del orden social: ¿De qué forma podemos vivir juntos en paz, prosperidad y armonía, al tiempo que conservamos nuestras libertades como individuos autónomos que podemos, y debemos, crear nuestros propios valores?

NOTAS

(*) © Fundación Nobel, 1986. Conferencia pronunciada en Estocolmo, Suecia, el 8 de diciembre de 1986, con ocasión de la entrega de los Premios Nobel. Traducción de Diorki.

(**) Expreso mi agradecimiento a Robert Tollison, Viktor Vanberg y Richard Wagner por sus útiles comentarios.

(1) Esta y las ulteriores citas proceden de Knut WICKSELL «A New Principle of Just Taxation», incluido en *Classics in the Theory of Public Finance*, editado por R. A. MUSGRAVE y A. T. PEACOCK (Londres, Macmillan, 1958), págs. 72-118. El trabajo más exhaustivo, del que procede este ensayo traducido, es Knut WICKSELL *Finanztheoretische Untersuchungen* (Jena, Gustav Fischer, 1896).

(2) En mi propia y retrospectiva interpretación, el paso de la construcción wickselliana a la fase de opción constitucional fue la más importante aportación en *The Calculus of Consent*, escrito conjuntamente con Gordon TULLOCK (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962).

(3) JOHN RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

(4) Un argumento generalizado para la adopción de la perspectiva constitucionalista/contractualista, en análisis tanto normativo como positivo, se desarrolla en *The Reason of Rules*, escrito conjuntamente con Geoffrey BRENNAN (Cambridge, Cambridge University Press, 1985).