

El contractualismo constitucionalista de James Buchanan

Por MARIA ELOSEGUI ITXASO

Zaragoza

Los objetivos que me propongo son: en primer lugar, presentar la figura de James Buchanan en un recorrido a través de sus obras, en conexión con la escuela del *Public Choice*. A continuación, examinar su teoría del Estado y su crítica al Estado de Bienestar, analizando los pros y contras de su propuesta. En último lugar, esbozar los presupuestos iusfilosóficos que la justifican.

Se recogen los principales estudios y críticas hechos en ámbito español, desde distintas perspectivas, a mi juicio complementarias. Se trata de aunar los puntos de vista de estudiosos de la economía, de la filosofía política, de la ética y de la filosofía del derecho. Constituye un esfuerzo por acercar temas de discusión absolutamente implicados.

En una reciente entrevista, James Buchanan afirmaba que el desarrollo económico va indisolublemente unido al marco jurídico que proporciona la democracia constitucional. La economía de mercado depende de un marco de operación político-legal, institucional, que es el propio de la democracia liberal ¹.

A juicio de Buchanan una economía planificada no puede producir y distribuir valor económico en una medida comparable al que resulta de una economía de mercado.

Refiriéndose a los países del Este estimaba que el mercado requiere un orden legal que funcione, un orden en el que haya propiedad privada, contratos... Lo realmente importante es la regla de la ley, las normas, de modo que —a juicio de Buchanan— lo que estos países realmente necesitan es trabajar sus instituciones legales.

1. VI Conversaciones de Madrid, organizadas por el consorcio «Madrid, Capital Cultural de Europa». Celebradas en el Escorial los días 11 y 12 de octubre de 1992. Recogidas en *Atlántida*, vol. 13, (1993), p. 35.

Así, terminaba —el mencionado economista— deseando para Europa una *revolución constitucional*: «En la Europa occidental se vienen combinando procedimientos electorales democráticos con políticas fuertemente distributivas... se está generalizando una actitud pública contraria a los excesos de las políticas distributivas y a la intrusión burocrática en los asuntos económicos —y personales— de los ciudadanos. Espero que esto conduzca a una 'revolución' constitucional también aquí, y se comprenda lo que implica en realidad la democracia liberal bien entendida»².

1. JAMES BUCHANAN. SU BIOGRAFIA Y EVOLUCION DE SU PENSAMIENTO

Buchanan, premio Nobel de Economía en 1986, en la actualidad profesor de la George Mason University de Virginia (EEUU), es uno de los fundadores de la Escuela de Virginia, *Virginia Polytechnic Institute*, y del movimiento de la *Public Choice*. Esta escuela surge en los años 60 ante la expansión incontrolada del sector público y el aumento del poderío estatal. No es, a mi modo de ver, casual que el desarrollo del estudio de la elección pública coincida con el inicio del análisis económico del derecho. De hecho, los segundos han absorbido muchos de los argumentos proporcionados por aquéllos³.

La teoría de Buchanan refleja la mejor sistematización que el movimiento del *Public Choice* ha elaborado sobre el Estado. Este economista es el primero de este movimiento que se enfrenta con un tema propio de la filosofía política. En 1986 recibió el premio Nobel de Economía por mantener que «Desde el punto de vista metodológico, la

2. BUCHANAN, J. «La democracia liberal bien entendida. Entrevista con James M. Buchanan». Por PINTADO MASCAREÑO. *Atlántida*, vol. 13, (1993), p. 42.

3. Debo agradecer aquí a Paloma Durán el haber suscitado mi interés por el análisis económico del derecho. También a José Martínez de Pisón por sus sugerentes discusiones sobre el Estado de Bienestar en la Facultad de Derecho de Zaragoza, y a M.^a Amor Díez-Ticio del Departamento de Economía de la misma Facultad, el haber puesto a mi disposición mucha de la bibliografía empleada en la redacción de este artículo. Y por último al economista Andrés Elósegui, el haber contribuido a configurar mi argumentación, debido a nuestras notables discrepancias.

BECKER, G. *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, 1976. BECKER, G. «El enfoque económico del comportamiento humano». *Información comercial española*. 1980, pp. 11 y ss. TORRES LÓPEZ, J., *Análisis económico del Derecho*. BECKER, G. Madrid. Ed. Tecnos, 1987. PASTOR, S., *Sistema jurídico y Economía. Una introducción al análisis económico del Derecho*, Madrid, 1989. PAZ-ARES, C., «La Economía política como Jurisprudencia racional. Aproximación a la teoría económica del Derecho». *Anuario de Derecho Civil*. 34, (1981), pp. 608-809. POLINSKY, A. M., *Introducción al análisis económico del Derecho*, traducción de J. M. Álvarez Flórez. Barcelona. Ed. Ariel, 1986. Título original *An Introduction to Law and Economics*. 1983. DURÁN, P., *Una aproximación al análisis económico del derecho*. Granada, Ed. Comares, 1992. CALSAMIGLIA, S., «Eficiencia y Derecho», *Doxa*, 4, (1987), pp. 267 y ss.

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». Es decir, Buchanan aplica el análisis económico al comportamiento político, contribuyendo a la teoría de la Elección Pública. Desde 1976, con la atribución del premio Nobel a Milton Friedman, se hace sentir fuertemente la influencia de la economía en el análisis de la política y el derecho. No en vano se ha otorgado el premio Nobel en años recientes a Hayek, Becker y Buchanan.

Antes de hacer un recorrido a través de sus obras y la formación de su pensamiento, en síntesis diremos que su propuesta es una crítica al Estado intervencionista, al que denomina Leviathan, y una vuelta a las verdaderas raíces del liberalismo y de la teoría clásica del mercado. Para un análisis equilibrado de su obra consideró necesario diferenciar por una parte sus aportaciones y análisis económicos, y por otra la aplicación de los mismos a la política y al derecho. Resulta ilustrativo observar los comentarios tan dispares que suscitan las tesis de Buchanan, según sean analizados por economistas, éticos o filósofos del derecho. La diferencia radica en los métodos de aproximación al problema, completamente divergentes, aunque a su vez complementarios. Los economistas tratan de analizar las leyes del mercado y por tanto adoptan una actitud descriptiva de los hechos. Su método es el propio de las ciencias empíricas. Diríamos que describen el ser o los hechos constatables. Sólo en una segunda etapa es posible hacer valoraciones partiendo de los datos comprobados. Es aquí donde interviene el ético, filósofo político o del derecho. Partiendo de lo dado propone unas pautas de acción para alcanzar unos criterios de justicia, estableciendo un paradigma y una definición de lo que sea ésta.

Volviendo a nuestro autor, probablemente muchos estén de acuerdo con el análisis y crítica del intervencionismo estatal, así como su oposición a las teorías keynesianas, pero resultará ya más problemático asumir las extrapolaciones de estos análisis cuando se aplican sin ningún filtro a la teoría del Estado. Se insiste hoy en las contradicciones en que ha caído el estado de bienestar, su excesiva burocratización, la pérdida de protagonismo de los ciudadanos, la disminución de producción económica a la que esto ha llevado⁴. Pues bien, esta crítica, «'El estado de bienestar' tiende a extenderse desmesuradamente, don-

4. Cfr, STREISSLER, Erich W., «De la burocracia al libre mercado. Una nueva teoría para una nueva situación económica», *Atlántida*, pp. 51-60. Streissler pertenece a la Nueva Escuela Austriaca de Economía.

SELDOM, Arthur, «Las motivaciones personales en la economía. Cómo mejorar nuestra condición», *Atlántida*, pp. 66-67: «A pesar de la elevación en los ingresos que ha tenido lugar en los últimos cien o ciento cincuenta años, el gobierno no ha reducido ni retirado sus prestaciones sociales. Por el contrario, las ha ampliado. La excusa es que, al elevarse la renta nacional 'la nación' se puede permitir gastar más en los servi-

de quiera que se introduzca»⁵, será punto de partida del pensamiento de Buchanan. Como consecuencia, su propuesta será la de un retorno al liberalismo clásico, desde una perspectiva económica y con una finalidad consistente en aumentar la capacidad adquisitiva de los individuos y la correspondiente elevación del nivel de vida.

No se trata de hacer pagar impuestos a unos pocos y de beneficiar a otros, sino de que todos paguen y todos se beneficien. Si sólo son unos pocos los que pagan, entonces mucha gente se aprovecha a través de una política de grupos particulares que reclamarán un tratamiento diferencial. «Existe una visión deformada, en parte por una propaganda socialista, que intenta mostrar a los Estados Unidos como un país de grandes contrastes sociales y de renta. En realidad, lo que hay en los Estados Unidos es un exceso de generosidad a la hora de conceder ayudas o subsidios, hasta el punto de que gente que no los necesita se aprovecha del sistema para no trabajar, y esto sí que me parece escandaloso»⁶.

La crítica inicial de Buchanan a las teorías económicas vigentes en 1940 y 50, no fue excesivamente bien acogida por los economistas. Una muestra de ello es que los miembros de la Escuela de la Elección Pública tuvieron que emigrar de la Universidad de Virginia a la de George Mason en Fairfax en el año 1983. Como afirma James Buchanan: «El perjuicio 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 e interés o bienestar general. Muchas proposiciones de la Hacienda y Economía pública 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»⁷.

cios 'gratuitos' del Estado. Esto es defraudar a los ciudadanos... En la práctica la democracia se ha debilitado. La política está dirigida por activistas políticos y beneficia sobre todo a los que ya están políticamente organizados. En la práctica la democracia se ha convertido en el gobierno de los más ocupados, de los que quieren mandar a toda costa y de los que se aprovechan del sistema».

5. BUCHANAN, J., «La democracia liberal bien entendida. Entrevista con James M. Buchanan», *o. c.* p. 38.

6. *Idem.*

7. Citado por FUENTES QUINTANA, E. «James M. Buchanan, premio nobel de economía 1986», *Papeles de economía española*, núms. 30-31, (1987), p. 511.

En opinión autorizada del profesor Fuentes Quintana, «La Teoría de la Hacienda se define así por Buchanan como 'Teoría de la demanda y oferta de bienes públicos'. La demanda de bienes públicos por los ciudadanos ha llevado a Buchanan a profundizar en los procedimientos por los que esta 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 un importante papel a políticos, burócratas y grupos de interés, quienes intervienen con sus *propias* valoraciones a la hora de producir bienes públicos»⁸.

Buchanan contrapone la figura del gobernador benevolente a la del Leviathan. El sector público está en manos de quienes componen el gobierno, y éstos se mueven por sus propios intereses y no por la búsqueda de un bien común.

James Buchanan estudia economía en la Universidad de Chicago a finales de 1945. Cuando llegó se consideraba a sí mismo como un socialista libertario en contra del gobierno. Pero su asistencia a la asignatura de «teoría de los precios», impartida por Frank Knight convirtió a Buchanan en un celoso defensor del mercado⁹.

El segundo autor que influyó en él fue el economista sueco Knut Wicksell¹⁰. Durante el verano de 1946 encontró en una biblioteca (Harper Library) la disertación de Wicksell sobre la imposición (impuestos). Se trataba de mejorar la racionalidad de la actuación pública y de dar cabida en la misma a la decisión de la mayoría a través de la regla de la unanimidad. Publica entonces, en 1954, sus primeras obras en la revista de la Universidad de Chicago, *Journal of Political Economy*, un comentario a la obra de Arrow¹¹. Se traslada a Italia en 1955 y 56, donde, en Perugia y Roma, estudia las teorías de los grandes hacendistas italianos: De Viti Di Marco, Pantaleoni, Mazzola, Einaudi, Fasiani y Puviani. La idea fundamental es la necesidad de conocer la

8. *Idem*.

9. Buchanan relata su autobiografía en «Better than Plowing», *Quarterly Review*, diciembre de 1986. Citada por Fuentes, p. 524. «When I reached the University of Chicago, I was what I ow best describe as a libertarian socialist... but within six weeks after enrollment in Frank Knight's course in price theory, I had been converted into a zealous advocate of the market order» en BUCHANAN, J., *Essays on the political theory*, Honolulu. University of Hawaii Press, 1989. p. 71. Cfr., DURAN, P. *Una aproximación al análisis económico del derecho*, Granada, Ed. Comares. 1992, p. 76; «Desde el primer momento de su investigación, Buchanan se presenta como un defensor del mercado, sustituyendo así sus anteriores apoyos a lo que él llama socialismo».

10. BUCHANAN, J., *Theory of Public Finances*. Ed. por R. A. Musgrave y A. T. Peacock. Londres, Macmillan, 1958. Es la traducción de la obra de Knut Wicksell.

11. BUCHANAN, J., «Individual Choice in voting & the Market», *Journal of Political Economy*, núm. 62, agosto, (1954).

forma de Estado bajo la cual transcurren los programas de ingresos y gastos públicos. Distinguen entre un Estado cooperativo y democrático y un Estado monopolista y autoritario. Como veremos después, el Estado de bienestar intervencionista estaría reflejado en este último.

Escribe en 1958 *Public Principles of Public Debat*¹². Formula un reto a la ortodoxia keynesiana presente en la valoración de la deuda pública, propugnando por su parte una vuelta atrás a la vieja ortodoxia clásica de las teorías clásicas de la economía liberal de Adam Smith. En las teorías económicas de Keynes la macroeconomía se había escindido de la microeconomía. Buchanan intenta demostrar que hay una estrecha conexión entre ambas, haciendo ver que las grandes decisiones económicas del Estado dependen de las decisiones individuales de quienes lo forman y no de leyes abstractas y generales. Así establece un paralelismo entre los métodos que operan en ambos niveles. Es decir la deuda pública obedece a las mismas causas que la deuda individual, por la misma razón la deuda externa es equivalente a la deuda interna, y por último nuestro comportamiento económico hoy influirá en las generaciones futuras.

En 1962 escribe con Tullock *El cálculo del consenso. La fundamentación lógica de la Democracia Constitucional. Una teoría Económica de la Política Constitucional*¹³. Critican las consecuencias de admitir la regla de la mayoría simple como principio de adopción de decisiones públicas, y proponen límites constitucionales al mismo. Al mismo tiempo, exploran nuevos mecanismos de elección social elaborando una teoría de las Constituciones, que pretende el respeto máximo a las elecciones individuales en la realización de elecciones colectivas.

En palabras de Buchanan esta obra «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». En esta obra Buchanan, junto con Tullock, trata de «predecir las propiedades operativas del Leviathán 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»¹⁴. La revolución constitucional es el único remedio para atajar su influencia. La política se contempla como un juego dentro del cual «la economía pública tiene un momento constitucional

12. BUCHANAN, J. *Public Principles of Public Debat*, Illinois. Homewood, 1958. Capítulo 4, publicado en *Hacienda Pública Española*, núm. 20, (1973). BUCHANAN, J., «An Economic Theory of Clubs», *Económica*, 32, febrero (1965). Versión castellana en *Hacienda Pública Española*, núm. 50, (1978).

13. BUCHANAN, J. & TULLOK, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. An Economic Theory of Political Constitution*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 1962. Versión castellana de J. Salinas en Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1979.

14. FUENTES QUINTANA, E., *o.c.* p. 515.

que se identifica con la opción por distintas reglas del reglamento del juego político. La elección de las reglas se realiza, por tanto, bajo el velo de la incertidumbre»¹⁵.

La aparición de la obra *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, en 1975, se centra en una denuncia del excesivo intervencionismo estatal¹⁶. Desde este año hasta 1985 se suceden las obras más interesantes en relación a su pensamiento político. Inicialmente, hacia los años 60, Buchanan había confiado en la eficiencia del gobierno, como un agente que trataría de satisfacer las demandas de los particulares. Pero poco a poco había ido aumentando la separación entre los programas del gobierno, que además disparaban el gasto público, y los deseos de los ciudadanos. No había correspondencia entre la demanda ciudadana al sector público y la respuesta de las producciones públicas. De ahí que «La aparición del Leviathán 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-Leviathán»¹⁷.

La obra siguiente que continúa con el tema es *Democracy in Deficit* en 1977¹⁸, en ella «ataca la norma de la hacienda compensatoria y el déficit público basado en la teoría keynesiana»¹⁹. Keynes había supuesto 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 facilitaban 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.

En 1978 publica *Freedom in Constitutional Contract*²⁰. Buchanan aplica el método del individualismo y del constitucionalismo para explicar la función del Estado. En la obra de 1975 (*The Limits of Liberty*.

15. FUENTES QUINTANA, E., o.c. p. 516.

16. BUCHANAN, J. *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, Londres, University of Chicago Press 1975.

17. FUENTES QUINTANA, E. o.c. p. 514.

18. BUCHANAN, J., *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*. (Con R. Wagner). New York, Academic Press. 1977. Versión castellana. Ed. Rialp. Madrid, 1983.

19. FUENTES QUINTANA, E., o. c. p. 514.

20. BUCHANAN, J., *Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist*, College Station. Texas University Press, 1978.

Between Anarchy and Leviathan) y en ésta, parte de la idea del estado de naturaleza y del contrato social, con elementos tomados de la filosofía política clásica. La constitución se contempla como un documento que restringe económicamente el poder del Estado. Los individuos deben tener siempre la posibilidad de reformar la constitución para asegurar su bienestar. A su vez, estas reformas deben ser aprobadas por unanimidad.

En 1979 vuelve a criticar al Estado de Bienestar en sus niveles alcanzados de gasto público y presión fiscal en «Sector Público versus Sector Privado»²¹ que es una crítica a la teoría del estado-beneficio.

El estado Leviathan aumenta su intervención en la economía y hace que los empresarios prefieran invertir en el sector público y no en el privado para lograr el beneficio personal y privado. Entonces en lugar de dedicar sus esfuerzos a la mejora de la economía los ponen en la búsqueda de la influencia en los pasillos de poder. Para éstos se acuñó el nombre de ‘buscadores de renta’, y a ellos dirige Buchanan una crítica en su obra de 1980 *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*²².

En el *poder fiscal*, *The power to Tax*, escrita en 1980, se aplica la imagen del Leviathan al Estado fiscal de nuestra época²³. Buchanan propone un conjunto de reformas institucionales que limiten el poder tributario del Estado. Estas últimas propuestas han dado lugar a una nueva teoría denominada *economía constitucional* o economía política constitucional. Se desplaza la atención «desde el proceso político y la actividad financiera cotidiana a las normas constitucionales que condicionan la realización de estas elecciones»²⁴.

Su teoría se afianza en obras más recientes como *Liberty, Market and State* y *The Reason of Rules* publicada en el mismo año 1985²⁵.

21. BUCHANAN, J., «Sector Público versus Sector Privado. Una crítica a la teoría del estado-beneficio», en *El Sector Público en las Economías de Mercado*. Centro de Estudios y Comunicación Económica. Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1979.

22. BUCHANAN, J., *Towards a Theory of the Rent-seeking Society*. Obra colectiva dirigida por James Buchanan. College Station. Texas A. & M. University Press. 1980. Hay traducción española, *Búsqueda de rentas y búsqueda de beneficios*, en BUCHANAN, J. M. & MACCORMICK, R. E. & TOLLISON, R. D. *El análisis económico de lo político*. Estudio introductorio por José CASAS PARDO. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984.

23. BUCHANAN, J., & BRENNAN, *The power to tax: analytical foundation of a fiscal constitution*. New York, Cambridge University Press, 1980. Traducción española por Antonio Menduñía y Juan Francisco Corona, *El poder fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal*, Madrid, Unión Editorial, 1987.

24. FUENTES QUINTANA, o. c. p. 515.

25. BUCHANAN, J., *Liberty, Market and State*, New York, University Press. 1985 y publicada en el mismo año 1985. BUCHANAN, J., & BRENNAN, *The reason of rules (Constitutional political economy)*. New York, Cambridge University Press. 1985. Traducción castellana *La razón de las normas (economía política constitucional)*. Madrid, Unión Editorial, 1987.

2. LA CRITICA DE BUCHANAN AL INTERVENCIONISMO ESTATAL

Resulta significativo el comentario de Vallespin, como resumen del pensamiento de Buchanan en este punto: «Las intervenciones estatales, justificadas en un principio como corrección de los defectos del sistema de mercado se habrían desprendido ya de esa supuesta racionalidad y funcionarían sin seguir un auténtico principio de acción, actuando parceladamente sin una visión del todo. Según Buchanan: *Se presumía que esas correcciones operarían idealmente una vez que se hubieran aplicado. Dado que no existía ningún principio o visión del proceso gubernamental se recurrió a la ingenua suposición de que la intención era equivalente al resultado (LL, 171-2)*. Con ello aparece el temido síndrome del ‘pragmatismo’ en la acción estatal, que para Buchanan supone una continua aplicación de ‘remiendos’ (*baling-wire syndrome*), amparados siempre bajo el indefinido concepto de ‘necesidad social’, auténtica espoleta para la puesta en marcha de las actuaciones estatales, como es el caso de los ‘programas federales’ americanos. El intervencionismo se propaga así sin tener en cuenta la interrelación de cada uno de estos programas entre sí o de éstos cara al sistema estructural general que ha de sostenerlos. El progreso social ha venido a definirse entonces en función de la cantidad de legislación emanada de los cuerpos del estado, llegándose en consecuencia a una ignorancia total sobre el auténtico funcionamiento de las alternativas organizativas y las condiciones del cambio estructural (*vid.*, LL. 169 y ss.) y ocasionando una auténtica falta de eficiencia administrativa y, lo que es peor, una continua intromisión en el marco de las libertades individuales (*vid.*, LL, 169 y ss.). Las personas entrarían en una red cada vez más intrincada de relaciones de dependencia respecto al Estado que, en última instancia, se erigiría en un auténtico soberano hobbesiano»²⁶.

Las causas del crecimiento de la fuerza estatal son el aumento de burocracia y actuación de la clase política en la manipulación del presupuesto. La burocracia aumenta su poder y sus funciones, resistiéndose además a que éstas disminuyan.

La clase política obedece a sus propios intereses y a los de determinados grupos políticos de presión y se van alejando de sus votantes. El individuo se siente cada vez menos representado, a la vez que a los políticos les interesa ser reelegidos y mantenerse en su puesto, pero no el interés público.

Para establecer esta crítica al mal funcionamiento del Estado, los representantes de la *Public Choice* toman como modelo las relaciones de mercado. Es decir, «El comportamiento burocrático y político se analiza desde una perspectiva de pura técnica económica y así se llega

26. VALLESPIN, F. *Nuevas teorías del Contrato Social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*. Madrid, Ed. Alianza Universidad, 1985, p. 175.

fácilmente a desenmascarar su falta de adecuación respecto a los supuestos ideales que deberían informarlos»²⁷.

Por este motivo, estos autores consideran válido equiparar la política con un mercado. El signo de que el Estado funciona sería que satisfaga con sus productos lo que el ciudadano quiere o necesita. Si esto no es así eso significaría que algo está funcionando mal y que hay que cambiar el planteamiento. El voto se otorga a cambio de la prestación de unos servicios. El interés público como en el mercado competitivo debe de coincidir con el interés individual. Tullock en *The Vote Motive* «aborda directamente una metodología en la que la política es contemplada como si fuera un puro sistema de mercado al que se aplicaría los mismos criterios de enjuiciamiento que a su vertiente económica... el valor de la política se restringe a meros criterios de eficacia formal aprehensibles mediante una metodología económica que, en última instancia, identifica ambas esferas; la política y la economía»²⁸.

3. LA SOLUCION DE BUCHANAN. UNA NUEVA TEORIA DEL CONTRATO

Un nuevo contrato social, basado en el *consenso*; una revolución constitucional. Se trataría de volver a definir los deberes y derechos de las personas y del Estado, para que el Estado tenga menos poder. No existe ninguna definición previa y moral de lo que sea una buena sociedad. El único criterio es el progreso en la eficiencia administrativa y en los niveles de libertad individual.

No hay que aumentar las funciones del estado, por eso critica el socialismo y el marxismo, y tampoco caer en la anarquía de una ausencia estatal. Se trata de controlar el autogobierno y de salvar el procedimiento, a través de unas elecciones libres.

En palabras de Buchanan: «en la mayor extensión posible intento derivar la estructura lógica de la interacción social a partir de la maximización de la utilidad de cada persona guiada por el interés propio y sin recurso a normas exteriores»²⁹.

El único punto de referencia desde el que enjuiciar al estado es el individuo y la teoría del contrato. Se parte de varios presupuestos; que el Estado es necesario racionalmente y que antes de su existencia el hombre se encontraba en un Estado de naturaleza anárquico (Hobbes), al que Buchanan denomina con los términos de Jun-

27. VALLESPIN, o. c. p. 176.

28. *Idem*.

29. BUCHANAN, J., *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, Londres, University of Chicago Press, 1975, p. 80.

gla hobbesiana. Por otra parte contra los libertarios, como Nozick, mantiene una visión pesimista del hombre. De ahí que el individualismo radical sólo pueda ser contrarrestado con la existencia del derecho y del Estado como encargado de su ejecutoriedad.

Los límites naturales a los derechos no se respetarían si no hubiera restricciones legales. Pero el Estado tampoco debe regular e intervenir en todo. Hay zonas en las que basta el mutuo acuerdo entre los individuos sin necesidad de que estén reguladas por el derecho, como por ejemplo las normas de educación, preceptos éticos. Pero para castigar el resto de transgresiones se crea un mecanismo coercitivo formalizado.

Winston Busch, economista unido a la Public Choice, «establece el punto de partida desde la jungla hobbesiana, que correspondería a una situación en la que los niveles individuales de cada persona (o cuota en la distribución inicial), de su habilidad para producir nuevos bienes y de la capacidad que tengan para arrebatárselos a otros los suyos y proteger sus propiedades frente a otros ya que no existe ninguna autoridad superior a ellos mismos capaz de evitar que se produzca lo que Nozick llama 'transgresión de límites'»³⁰.

En esta situación se produce una especie de distribución natural de los bienes económicos, pero no voluntariamente sino por robos etc., pero con la inversión de fuerza, que disminuye la utilidad de cada persona, de manera que se contradice el óptimo de Pareto³¹. La solución es llegar al consenso, para que la realización de este óptimo sea posible. «Esta salida es la instauración de un poder por encima de todos ellos, pero controlado también desde abajo, que fuera capaz de eliminar el uso de la fuerza, reconocer determinadas líneas o límites a las propiedades, y mantener un poder coercitivo para la ejecutoriedad de los contratos»³². El mismo Buchanan en su discurso al recibir el premio Nobel establece la necesidad del individualismo radical, como fundamento metodológico³³: «Este fundamento normativo esencial del análisis debe ser reconciliado con la afirmación positiva de que los hombres se diferencian necesariamente entre sí y en cualquier asignación de derechos... Vivimos en una sociedad de 'individuos', no en una sociedad de 'iguales'»³⁴.

30. VALLESPIN, F., *o. c.* p. 181, 1975. BUCHANAN, J., «Utopía, the Minimal State and Entitlement», *Public Choice*, 16, (1975), pp. 121-127.

31. BUCHANAN, J., «The Justice of Natural Liberty», *The Journal of Legal Studies*, 5, 1, (1976), pp. 1-16.

32. VALLESPIN, F., *o. c.* p. 181.

33. *Idem.*

34. BUCHANAN, J., *The Limits of Liberty*, p. 11.

Buchanan pacta con la desigualdad y no cree que el pacto elimine las diferencias. Tampoco tiene sentido, para él, declaraciones teóricas de igualdad de oportunidades y de derechos cuando las desigualdades económicas no van a ser superadas. Critica por ello el planteamiento de Rawls como utópico³⁵.

Su punto de partida es el individuo maximizador de su propio interés, lo que lleva consigo irremediamente unas relaciones competitivas. El estado de naturaleza supondría una lucha entre individuos para alcanzar los bienes escasos. Se comprueba que esta estrategia no es racional porque requiere un esfuerzo que se podría invertir directamente en adquirir más beneficios con menores costes, si existiera un acuerdo consensuado. Así se establecería un acuerdo, que resulta beneficioso para todos los que entran en él, sobre los derechos de propiedad. Buchanan denomina este acuerdo como *contrato constitucional*. Así el contrato constitucional va estableciendo unos límites. Lo que ocurrirá es que cada vez habrá más participantes en el contrato y se corre el riesgo de no someterse voluntariamente al mismo, porque disminuye las influencias de unas personas sobre otras para hacer cumplir las condiciones del contrato. Es aquí donde surge la necesidad de crear el Estado, otorgándole un poder coercitivo para que todos respeten los límites del contrato.

Según Buchanan «El Estado se convierte en la personificación institucional del árbitro o juez, y su única función consiste en que sean cumplidos los términos del contrato»³⁶.

No es un mero *Estado protector* (aunque también lo es porque debe garantizar los derechos individuales) sino un *Estado Productor, productive estate*³⁷.

En él existen dos tipos de bienes para el intercambio:

— Intercambio privado de bienes (bienes separables o repartibles), que genera el mercado impulsado por el interés individual, pero con repercusiones en toda la sociedad (Smith).

— Bienes públicos; cuyo consumo está abierto a grandes sectores de la población. Ej.: el sector servicios.

«En estas atribuciones productoras es donde entra el marco de la democracia o participación política propiamente dicha. La toma de decisiones debe estar fundada en el ajuste de distintos compromisos entre pretensiones competitivas, en la utilización de mecanismos compensatorios, análisis de costes, etc. El resultado de esta actividad deberá re-

35. BUCHANAN, J., «A Hobbesian interpretation of the Rawlsian Difference Principle», *Kyklos*, 29, (1976), pp. 5-25. Versión española «Una interpretación hobbesiana del principio de la diferencia de Rawls», *Hacienda pública española*, núm. 48, (1987), pp. 326-336.

36. BUCHANAN, J., *The Limits of Liberty*, p. 67.

37. *Idem.* pp. 67-70 y pp. 97-98.

flejar determinados comportamientos o pretensiones individuales, no una realidad definida objetivamente, como ocurre en el estado protector ... se centraría sobre aquellos procesos políticos que encarnan el intercambio de bienes públicos. El desenlace o producto directo de estos procesos sería la 'legislación' en sentido amplio, donde se define la cantidad de bienes y servicios suministrables públicamente y los medios para compartir sus costes»³⁸.

En resumen en el punto de partida encontramos las siguientes tesis admitidas sin discusión; el individuo maximizador de su propio interés, una maximización del interés propio individual, definida generalmente en términos económicos; el consenso; la validez del procedimiento, como único criterio de lo justo; la necesidad de compatibilizar interés privado e interés público; la finalidad del Estado consistente en el mantenimiento de la propiedad y fomento de su potencialidad productiva.

Por último añadir que Buchanan establece una estrecha relación entre los derechos y el desarrollo económico. No es extraño en este contexto, como veremos a continuación, que defina al hombre como *homo oeconomicus*³⁹.

4. LA CONSTITUCION DE LA POLITICA ECONOMICA

Un buen resumen de las líneas directivas de la teoría de Buchanan figuran en el discurso que impartió en Estocolmo, con motivo de la recepción del premio Nobel en 1986, al que ya he aludido⁴⁰.

1) El individualismo metodológico.

El economista parte del individuo como agente de elecciones en el mercado de acuerdo a sus preferencias. Hace, además, un estudio de los resultados de esas elecciones, sin entrar en valoraciones sobre las

38. VALLESPIN, F., *o.c.* p. 186.

39. VALLESPIN, F., *o.c.* p. 207: «El principio de la diferencia sería elegido por las partes ante la amenaza conceptual de que los menos aventajados retirasen su cooperación en determinadas situaciones si no se reconociera a la maximización de los ingresos de *todos* los ciudadanos. Con ello la auténtica racionalidad de la elección residiría en su mayor adecuación al óptimo de Pareto, no en cualquier principio moral. O sea, que en tal situación ideal se presentaría cada persona como un puro *homo oeconomicus* maximizador de su propio interés, que es entendido siempre como el aumento de la capacidad de producción y consumo de bienes; importa ante todo la definición de una serie de 'derechos económicos'. Bastará entonces con definir el sistema más eficiente económicamente, sin más límites que el asegurarnos la más amplia participación posible en la producción total. Entreguemos, pues, el poder político a aquellos que sean capaces de proporcionarnos el mayor poder económico, lo cual, desde la perspectiva de Buchanan, equivaldría a soltar las amarras que hoy atenazan el libre despliegue del mercado y a imponer las restricciones mínimas requeridas para asegurar un mínimo económico decente».

40. BUCHANAN, J., «La constitución de la política económica».

causas que originan esas decisiones. En el siglo XVIII se creyó que la eficiencia de la economía obedecía a unas reglas abstractas, con independencia de las elecciones individuales, aplicándose esta misma idea a la política. Buchanan mantiene que tanto la economía como la política se mueven por decisiones individuales. No existe en política un equivalente a la mano invisible de Adam Smith ⁴¹. «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» ⁴².

2) El homo oeconomicus.

Buchanan parte de la base de que el hombre actúa movido siempre por motivaciones individuales tanto en sus decisiones privadas como cuando gobierna o hace política. Si el individuo cuando toma una decisión individual económica, se preocupa de la utilidad individual y no del bienestar general, la misma conducta observará cuando llegue al poder. Si alguna vez los resultados difieren en uno y otro nivel, no es porque en algún momento se haya pensado en fomentar el bienestar común, sino porque las estructuras de ambos entornos institucionales son diversas. El individuo no cambia sus motivaciones en uno u otro caso: «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» ⁴³. Comparto aquí también la interpretación de Durán, según la cual la incoherencia se acentúa porque Buchanan dice no aceptar la doctrina utilitarista como justificación filosófica de su propia teoría. Según esto las elecciones públicas y las de los individuos no estarían guiadas por el cálculo de la maximización de utilidad. Sin embargo esta pretensión parece difícilmente reconciliable con textos de la índole de este último.

3) La consideración de la política como intercambio.

Si el Estado se compara con un mercado, todas las relaciones de justicia son conmutativas. Sólo cabe la ley de la oferta y la demanda, pero difícilmente una política redistribucionista o unas relaciones de justicia asimétricas. Buchanan comparte con Wicksell la tesis de que nadie puede ser obligado a contribuir a los costes de algo si no recibe a

41. BUCHANAN, J., *Essays on the political theory*, Honolulu. University of Hawaii Press, 1989. p. 85; «The ideas that capture my attention are those that, directly or indirectly, explain how freely choosing individuals can secure jointly desired goods».

42. BUCHANAN, J., «La constitución de la política económica», p. 527.

43. BUCHANAN, J., «La constitución de la política económica», p. 528.

cambio algún beneficio. Los mecanismos de mercado no buscan la distribución, ni ningún resultado supraindividualista.

Mantiene literalmente que «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. La diferencia esencial entre mercado y política no reside en los tipos de valores o de intereses que los individuos tratan de alcanzar... los individuos tratan de alcanzar colectivamente sus propios objetivos individual y privadamente definidos, objetivos que no pueden conseguirse eficientemente mediante simples 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»⁴⁴.

Como señala Durán, resulta difícil los malabarismos que Buchanan realiza para huir de su sistema sea identificado con las tesis del utilitarismo clásico⁴⁵. Aunque continuamente cite y adscriba sus tesis a las teorías de Adam Smith, su individualismo metodológico traspasa las fronteras de lo meramente teórico para convertirse en el fundamento de la justificación del estado y del derecho.

Aunque recientemente Buchanan intente añadir un tinte ético a la crudeza de sus planteamientos económicos, ese altruismo sobreañadi-

44. BUCHANAN, J., «La constitución de la política económica», p. 529.

45. Cfr, los comentarios de DURAN, P., *Una aproximación al análisis económico del derecho*, Granada. Ed. Comares, 1992. «Por otra parte no deja de ser paradójico que Buchanan critique la construcción contractualista, argumentando que se fundamenta sólo en el individuo, sin tener en cuenta las influencias sociales y comunitarias. Sin embargo, salva esta posible objeción planteando cuáles serán los criterios para que sólo los individuos sean fuentes de valor. Si esto va a significar que todas las personas son tratadas como equivalentes moralmente y por lo tanto como individuos igualmente capaces de expresar sus preferencias, entonces puede aceptarse una explicación contractual del orden colectivo... De este modo, la referencia pasa de una interpretación individualista cerrada, a una interpretación de lo que él denomina individualismo metodológico, en la que el sujeto es contemplado individualmente pero sin prescindir de su condición de miembro de la sociedad.

La salvedad es interesante, sobre todo porque con ello justifica Buchanan la diferencia de su doctrina con el tradicional utilitarismo... Buchanan acepta la llamada justicia distributiva en desacuerdo con el utilitarismo donde el tema queda per se eliminado del debate... Desde la perspectiva 'constitutionalist'... la justicia distributiva, o la distribución, emerge de la interacción entre los sujetos autónomos, que elaboran sus decisiones individuales, de acuerdo con determinadas reglas... El argumento recuerda nuevamente la doctrina de Smith, donde los demás podrán beneficiarse del trabajo de los otros miembros de la sociedad, a través de la acción de la 'mano invisible'. La distribución del trabajo juega aquí un papel importante, aunque realmente difícil de aplicar en la obra de Buchanan en la que el *homo oeconomicus* no tiene en cuenta... criterios como el de simpatía o el interés».

do resulta algo forzado ⁴⁶. Si quisiera evitar la incoherencia entre la admisión de la posibilidad de cierta solidaridad y su pensamiento anterior, debería revisar varias de sus tesis ⁴⁷. Como por ejemplo la norma de valor individualista sobre la que se cimenta el orden social liberal, único motivo por el que los individuos aceptan la coerción del Estado ⁴⁸.

Además Buchanan reconoce que «La mejora en los resultados de la actividad política se mide en términos de la satisfacción de los deseado por los individuos, y no en función de un mayor acercamiento a un determinado ideal supraindividual y definido externamente a los individuos» ⁴⁹.

4) La constitución de la política económica.

La evaluación de la política se hace sólo en base al proceso, no hay un criterio para discernir si sus contenidos son o no justos. La justicia es una justicia procedimental, dependiendo de que las preferencias individuales de los ciudadanos estén realmente representadas.

Buchanan sostiene que debe haber una participación directa de los ciudadanos en el mismo proceso constitucional; especialmente en las decisiones que afectan a la administración de fondos públicos. De ahí su insistente defensa de una *constitución fiscal*.

El término constitución es utilizado por Buchanan con un doble sentido. En unas ocasiones, se refiere al hecho de la configuración del proceso político, pero en otras se emplea en su sentido normativo, queriendo designar con él la norma suprema del ordenamiento jurídico. Tanto en un caso como en otro, lo que se exige es que el ciudadano controle los mecanismos del poder legislativo, preferentemente en los temas económicos y de la política fiscal. El modo de participación exige un acuerdo unánime en decisiones legislativas que afecten a las reglas del juego o a las estructuras, según las cuales se tomarán las decisiones posteriormente. La eficiencia, en este caso, se identifica con la garantía proporcionada por la unanimidad; un cálculo de consenso generalizado. El motivo esgrimido es que para tomar determinadas decisiones de política económica a nivel legislativo se debería contar con el acuerdo de todos. Por opción constitucional se entiende la elección de reglas, dentro de las cuales se permite que la política ordinaria opere.

Además de una fase previa constitucional de opción entre reglas, los ciudadanos deben ser consultados para sucesivos cambios constitucionales.

46. BUCHANAN, J., «La democracia liberal bien entendida. Entrevista con James M. Buchanan». *o. c.* p. 41. Afirma que debe haber unos valores éticos mínimos. En esta reciente entrevista Buchanan se muestra más moderado en alguna de sus tesis, proponiendo 'reintroducir la ética', en la medida en que nuestro comportamiento... 'tiene influencia en los demás, por lo que hay costes de transacción y somos éticamente interpedendientes'. Cfr. BUCHANAN, J. *Economics, Between predictive science and moral philosophy*, College Station Texas University Press, 1987, cap. 21, pp. 303 y ss.

47. BUCHANAN, J., *The Limits of Liberty*. *o. c.* p. 80. «En la mayor extensión posible intento derivar, la estructura lógica de la interacción social a partir de la maximización de la utilidad de cada persona guiada por el interés propio y sin recurso a normas exteriores».

48. BUCHANAN, J., «La constitución de la política económica», p. 529.

49. *Idem*.

5) Constitucionalismo y contractualismo.

La cuestión crucial es que los ciudadanos controlen el gasto público, sirviéndose de la constitución, es decir en el marco legislativo que proporciona la democracia constitucional. Resultan ilustrativos los títulos de numerosos artículos escritos por Buchanan, en los que la tesis básica es que hay que imponer unos límites constitucionales al poder fiscal del Estado.

El tipo de contrato que se propone no supone consultar a los ciudadanos en cada momento, sino que resulta más bien una hipótesis de un tácito consenso, que permite preguntarse: «¿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»⁵⁰.

5. LA CONSTITUCION FISCAL

Todo lo dicho anteriormente no se limita a ser una propuesta inoperante. Buchanan y su escuela han elaborado una fórmula que permita la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones que afectan al gasto público⁵¹. Su análisis parte de una descripción previa de la si-

50. *Idem.*, p. 532.

51. BUCHANAN, J., *The Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960. BUCHANAN, J., «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. BUCHANAN, J. *Cost and Choice*. Chicago, Markham, 1969. Reprint University of Chicago Press. 1976.

BUCHANAN, J., «Externality». (con STUBBLEBINE). 1972. *Económica*. 29, noviembre, Versión española en *Hacienda Pública Española*, n.º 46 (1977).

BUCHANAN, J., *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*. (Ed. con R. Tollison). Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.

BUCHANAN, J., & BUSH, W. «Political Constraints on Contractual redistribution». *American economic review*. 64, 2 (1974), pp. 153-157. Versión española de S. Alianza, «Restricciones políticas en la redistribución contractual», *Hacienda pública española* n.º 48 (1987), pp. 321-326.

BUCHANAN, J., *Constitutional Constraints on Government Taxing Power*, Stuttgart, Gustav Fischer Verlag, 88, *Ordo*, vol. 30, pp. 349-359. 1979. Recogido en *El análisis económico de lo político*, con el título *Límites constitucionales al poder fiscal del Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984. Estudio introductorio de José Casas Pardo. pp. 137-172.

BUCHANAN, J., «Constitutional Contract in Capitalism», en VVAA, *Philosophical and Economic Foundation of capitalism*, Toronto, Ed. Pejovich, S. Leekington Books, 1983.

BUCHANAN, J., *Theory of Public Choice, II*. (ed. con R. Tollison), Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984.

tuación fiscal a la que ha llevado la aplicación de las teorías keynesianas. En resumen, asistimos a dos tipos de fenómenos: por una parte el Estado abusa de su poder fiscal imponiendo a los ciudadanos unas cargas impositivas, que éstos no están dispuestos a asumir lo cual origina la evasión fiscal, la economía sumergida, la falta de inversión⁵² etc. Otro fenómeno frecuente es que el Estado, o más bien los partidos en el poder, reaccionen ofreciendo un aumento de servicios públicos al que no pueden hacer frente. La consecuencia es el crecimiento de la deuda pública, motivada por una finalidad meramente política; se trata de ganar votantes.

El aumento de la deuda pública es para Buchanan un fraude a los actuales ciudadanos, y en mayor medida una injusticia y falta de solidaridad con las futuras generaciones, sobre las que gravará la deuda actual⁵³. No son pocos los que comparten la descripción buchanaiana de las causas del déficit público. La originalidad de la *Public Choice* se sitúa en la propuesta de soluciones. La solución contra los abusos y corrupción de los políticos radica en imponer unas reglas constitucionales desde las que se exija una norma de presupuesto equilibrado. Esto supone prohibir al Estado un funcionamiento a base de números rojos.

La democracia debe apreciarse también en la intervención de los ciudadanos en la hacienda pública. Un ejemplo fiscal no explotador supone la decisión constitucional de las bases impositivas y los tipos de gravamen, unas estructuras de gravamen progresivas y proporcionales, mecanismos para enfrentarse a un incremento abusivo de los impuestos y control de gastos públicos específicos.

Como señala González Páramo, las dos enmiendas constitucionales concretas que proponen Buchanan y Wagner son las siguientes: «1.^a) El presupuesto federal deberá equilibrarse anualmente. Desviaciones de lo proyectado deberán eliminarse mediante ajustes automáticos a la baja del gasto dentro de un período máximo de tres meses. Estas reglas generales sólo podrán evitarse mediante la declaración de emergencia nacional votada en el Congreso por mayoría de dos tercios y aprobada por el Presidente. 2.^a) El crecimiento de la base monetaria

BUCHANAN, J., «La imposición coactiva en el contrato constitucional». *Hacienda Pública Española*, n.º 100 (1986), pp. 41-55. Título original *Coercitive taxation in Constitutional Contract*.

BUCHANAN, J. & BRENAN, H. G., «La lógica del teorema ricardiano». *Hacienda pública española*, 3/119 (1991), pp. 189-198.

BUCHANAN, J., *The Public Finances. An introduction Text Book* (con M. R. Flowers). Homwood. Illinois 5.^a ed. 1980. Traducción J. Ruza y F. Castro. *Revista de Derecho Privado*. Madrid, 1982.

52. SELDON, ARTHUR, «Las motivaciones personales en la economía. Cómo mejorar nuestra condición», *Atlántida* pp. 65-69.

53. BUCHANAN, J., «La ética del cumplimiento del pago de la deuda», *Hacienda Pública Española*. 3/119 (1991), pp. 199-206.

deberá limitarse a una tasa equivalente a la tasa de crecimiento de la producción real de la economía»⁵⁴.

6. EL PUNTO DE VISTA DE LOS ECONOMISTAS SOBRE LA OBRA DE BUCHANAN

Una aportación de los teóricos de la elección pública según Fuentes Quintana ha sido; «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»⁵⁵. La contribución de Buchanan ha sido hacernos ver la política desde la economía. Vemos ahora a los políticos, funcionarios y ciudadanos que participan en la política como personas actuando en su propio interés, y no como gestores altruistas en beneficio de un interés público o del bienestar general⁵⁶.

En cuanto a los aspectos críticos coinciden con los que se atribuyen comúnmente a todas las nuevas teorías contractualistas; a saber, el hecho de que parten de una hipótesis no probada; a lo que se suma su re-

54. Para estos aspectos resulta de imprescindible lectura los siguientes autores, además de la bibliografía por ellos reseñada. GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M., «Reforma tributaria y déficit público en James M. Buchanan», *Papeles de economía española*, n.º 30-31, (1987), pp. 534-539.

DE PABLOS ESCOBAR, L., «Teoría de la elección pública: últimas líneas de investigación», *Hacienda pública española*, n.º 2/215 (1990), pp. 43-67.

FUENTES QUINTANA, E., *Hacienda pública española*, Madrid, Ed. Apuntes cátedra, Rufino Blanco, 1987, pp. 219-233.

CASAHUGA, A., *Democracia y Economía política*. Libro Bolsillo n.º 57. Instituto de Estudios Fiscales, 1984. CASAHUGA, A., *Fundamentos normativos de la acción y organización social*, Barcelona, Ed. Ariel, 1985.

CORONA RAMÓN, J., *Una introducción a la teoría de la decisión pública (public choice)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.

MOLDES TEO, E., *Elección pública: hacia una teoría de los fallos colectivos*. Libro Bolsillo, n.º 81. Instituto de Estudios Fiscales, 1987.

MUSGRAVE, R. A., *Leviathan Cometh-or Does not? Tax and Expenditures Limitations*. Ed. por Laddy y Tideman, Washington. The Urban Institute Press.

— *When is the Public Sector Too Large? Why Government Grow Measuring Public Sector Size*. Ed. por Lewis Taylor, Beverly Hills, Sage Publications, 1983.

— «Excess bias and the nature of budget growth», *Journal of Public Economic* n.º 3, vol. XXVIII (1985).

55. FUENTES QUINTANA, E., «James M. Buchanan, premio nobel de economía 1986», *o.c.* p. 518.

56. *Idem.*, p. 522.

ducción del contrato a los intereses económicos; su individualismo; y la admisión en el punto de partida «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 entre los individuos... ¿En qué medida se admiten políticas de redistribución formando parte del consenso constitucional?»⁵⁷. Buchanan admitirá la redistribución en forma de transferencia a través de los impuestos, como algo acordado ya en el pacto, por varias razones que lo aconsejan. «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 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 postconstitucional, 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 post-constitucional 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»⁵⁸. La redistribución se debe hacer según unas reglas establecidas y siguiendo un proceso democrático limitado por unas condiciones constitucionales.

A pesar de todo lo dicho, es peligroso que «un economista entre con su análisis en el campo de la teoría constitucional para realizar un conjunto de proposiciones normativas con el fin de reformar las Constituciones vigentes»⁵⁹, pretendiendo alterar los presupuestos constitucionales e imponiendo que deban aprobarse por unanimidad.

La contribución de Buchanan debería limitarse a su campo, sin pretender ir más lejos y sin necesidad de participar con propuestas normativas al cambio constitucional. Es positivo explicar lo que sucede en la realidad para prever las consecuencias de determinados comportamientos, porque esto permitiría lograr más coherencia y eficiencia en la tarea de los economistas. Por ejemplo analizar las reglas de decisión públicas o el comportamiento político o burocrático, para conocer sus consecuencias etc.

Como afirma Milton Friedman: «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, burocratas, ciudadanos con sus propios intereses, que interferirán la adopción de decisiones de interés general y las orientarán para lograr

57. *Idem.*, p. 519.

58. *Idem.*, p. 520.

59. *Idem.*

apoyo político en beneficio propio. Son las reglas constitucionales las que deben impedir el beneficio propio de los políticos, hay que reformar las reglas constitucionales para que no favorezcan estos comportamientos políticos»⁶⁰.

Pero el hecho de determinar los fallos del sector público no es una tarea siempre fácil, en ocasiones resulta problemática. Se presupone que siempre habrá fallos. Pero que los remedios sólo se vean en la reforma constitucional, resulta bastante utópico, inoperante y peligroso. Los críticos de Buchanan detectan por ello tres errores, a su vez, en la propia propuesta de la *Public Choice*.

1. La reforma constitucional, que proponen, parte de análisis positivos incompletos.

2. Si los fallos son ciertos se pueden paliar con reformas menos espectaculares que el cambio constitucional.

3. Por último, pretender que los cambios legislativos operen a nivel de cambios en las reglas constitucionales, introduciría en las decisiones políticas una rigidez que sería perjudicial y que empobrecería los cauces de decisión pública de una sociedad. Podría hacer que la Constitución se desprestigiara y se acabara sin cumplir.

7. LOS PRESUPUESTOS FILOSOFICOS DEL MOVIMIENTO DE LA PUBLIC CHOICE

Aunque Buchanan quiera verse desmarcado de las teorías utilitaristas, de hecho asume sus presupuestos sin más discusión. De ahí que considero imprescindible esbozar unas pinceladas del contexto intelectual angloamericano del que éste emerge. El utilitarismo está presente en casi todas las teorías económicas de occidente y su influencia se ha hecho sentir en la concepción del derecho y la justicia.

El punto de partida es la identificación de la justicia con la eficiencia, *efficiency*, término muy propio del pragmatismo anglosajón. Para los utilitaristas el acto recto y por tanto justo es el que maximaliza el máximo de utilidad para una mayoría. En definitiva, se presenta la justicia en términos de eficiencia y de utilidad económica.

La norma económica básica es maximizar lo útil para cada hombre, o con otras palabras el logro del bienestar, *welfare*. Esto se ha aplicado a la teoría de la democracia, al derecho civil e incluso al derecho penal. Los orígenes filosóficos de estos planteamientos los encontramos en Jeremy Bentham, John Stuart Mill y en el aspecto económico en Adam Smith y Pareto.

60. FRIEDMAN, M., «Economists and Economic Policy», *Economic Inquiry* (1986).

Todos los hombres buscan maximizar sus propios placeres y minimizar sus propias penas. El acto moralmente recto es el que maximiza los placeres y minimiza las penas de todos los afectados por él. Piénsese en esta idea como objetivo trasladado a la función que el Estado debe desempeñar.

La búsqueda de la felicidad individual contribuye a la búsqueda de la felicidad general, incluso aunque no se busque directamente ese resultado. Esta es la famosa teoría del economista Adam Smith, en su formulación de la teoría de las consecuencias no directamente buscadas tanto en economía como en ética, *unintended consequences*, más conocida como teoría de la mano oculta, *invisible hand*. En la riqueza de las naciones sienta la tesis de que la búsqueda del propio beneficio económico en el contexto de la competitividad del libre mercado trae como resultado el enriquecimiento de las naciones, incluso como un resultado inintencionado o no buscado. Existe, por tanto, para Smith una armonía natural entre los intereses de los hombres ⁶¹.

Bentham transforma ésta en una armonía artificial en la que la manipulación de incentivos produce *la mayor felicidad al mayor número de personas*; la mayor cantidad de placer en una comunidad en la que el placer y dolor de cada miembro tienen igual peso, en el cálculo de la felicidad social. De esta manera, se intenta combinar el *egoísmo* psicológico con las consecuencias de los actos individuales. La existencia del interés personal de los individuos lleva a la necesidad de crear unas reglas que controlen los intereses de todos, para hacer posible el logro de la felicidad. El valor de cualquier decisión se mide por la idea de que la consecuencia de un acto lleve consigo el máximo de utilidad general.

En economía, estas ideas han inspirado la teoría del *Rational Choice*, elección racional, que ha sido aplicada también a las decisiones estatales, dando lugar a la corriente del *Public Choice* o Elección Pública. Para prever la economía y los acuerdos sociales debe asumirse que la gente actúa racionalmente y que eligen las opciones que les proporcionan más beneficios a ellos como individuos. Así, se presupone que los agentes económicos basan sus elecciones en las preferencias o deseos relativamente constantes. Esta idea de maximizar la conducta se toma como una hipótesis para prever con eficiencia los resultados de las acciones.

La idea de Bentham de que maximizar la utilidad significa elegir el placer y evitar el dolor, se ha substituido por la de la satisfacción del querer, *want-satisfaction*, como medida de la utilidad.

Se trataría de respetar al máximo las preferencias de todos, una de las cuales se identifica con el logro del máximo beneficio económico en todos los órdenes de conducta, porque el dinero o la riqueza es la

61. SMITH, A., *Consideraciones acerca de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987.

medida última de la satisfacción personal. Incluso a la hora de la legislación, la justicia se calcula en base económica. En versiones más recientes se presenta la idea de la preferencia como el ejercicio de la capacidad de escoger; una ética de la autonomía sustituye la idea de la felicidad o satisfacción como último valor.

Se habla ahora del cálculo de la felicidad para una mayoría. Se trata de dar a cada uno lo que dice que quiere. La versión democrática es configurar las elecciones políticas y sociales de acuerdo con los deseos de la mayoría, aunque conlleva la desventaja de excluir los intereses de las minorías.

Esto se intenta paliar hablando de la unanimidad en la construcción de las elecciones sociales. Para ello se utiliza la idea del óptimo Pareto⁶², según el cual una situación es superior a otra, si por lo menos una persona sale ganando, o recibe un mayor beneficio que en la situación anterior. A la vez que el resto no pierde, porque permanece en la misma situación, se mejora el deseo de, por lo menos una persona, sin entrar en conflicto con los demás, con sus riquezas o sus deseos, porque no resultan afectados por el cambio.

8. EL ESTADO EFICIENTE. EL ESTADO COMO MERCADO

En la teoría política de Buchanan, se aplica al Estado los mecanismos propios de la sociedad de libre mercado. El mencionado autor se presenta como defensor del liberalismo capitalista, según lo cual prima la propiedad privada de los medios de producción y el libre intercambio, intentando que el Estado intervenga lo menos posible en el control de la economía, es decir evitando su interferencia. Se consideran derechos fundamentales los derechos económicos, tales como el derecho a la riqueza y a la propiedad.

El principio básico que rige la actividad política es el principio de eficiencia que consiste en la explotación de los recursos económicos, de tal modo que la satisfacción humana al pagar por los bienes y servicios sea maximizada. Por tanto, una sociedad eficiente será aquella en la que los bienes están en las manos de quienes son capaces y quieren pagar el mayor precio por ellos, ya que son las personas que los valoran en el más alto grado.

De esta manera, la utilidad se supedita a los intercambios económicos, en las compraventas que maximizan la riqueza social. A su vez estos intercambios se caracterizan por las operaciones del libre mercado, en el que los participantes pueden producir lo que quieran y ofrecer sus productos en el mercado a los consumidores, para que estos compren según sus deseos y según su capacidad adquisitiva.

62. Cfr. BUCHANAN, J., & FUENTES QUINTANA, E., & GIERSCH, H., *El sector público en las economías de mercado (ensayos sobre el intervencionismo)*. Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1979, p. 80-100.

Así el motor que mueve el sistema capitalista es el interés propio, tanto por parte del productor como por parte del consumidor. En consecuencia, el interés del primero es ofrecer los bienes y servicios demandados, en base al interés de los consumidores, al mejor precio; de modo que este proceso contribuye al enriquecimiento de la comunidad económica.

En esta visión de la economía, el mercado se concibe como un ámbito de competitividad, en el que gana el mejor postor. Eso contribuye favorablemente a un mayor control de los precios.

Dado un número razonable de consumidores no empobrecidos, más un equipo de productores preparados para entrar en la competición, unos bajos costes de transacción económica e información adecuada, el resultado es el óptimo de Pareto. Todos se satisfacen y se produce un equilibrio, de manera que el enriquecimiento del productor va unido a que el consumidor mejore su riqueza ⁶³.

Ciertamente debemos diferenciar aquí la libertad de mercado de los presupuestos del capitalismo ⁶⁴. Si bien ambos han estado históricamente unidos, hoy es posible admitir la libertad de mercado sin admitir sus raíces liberales. Sin embargo en la visión del *Public Choice*, parece identificarse ambos conceptos, reduciendo las estructuras políticas y jurídicas a la economía.

Buchanan entiende que la mejor síntesis es la de conjugar la democracia liberal con la economía de mercado ⁶⁵.

El planteamiento político de la *Public Choice*, responde en buena medida a los presupuestos de la política liberal, recientemente analizados por Habermas, del siguiente modo: «Según la *concepción liberal*, este proceso democrático cumple la tarea de programar el estado en interés de la sociedad, entendiéndose el Estado como el aparato que es la administración pública y la sociedad como sistema del tráfico de las personas privadas y de su trabajo social, estructurado en términos de economía de mercado. La política (en el sentido de la formación de la voluntad política de los ciudadanos) tiene la función de agavillar e imponer los intereses sociales privados, frente a un aparato estatal que se especializa en el empleo administrativo del poder político para conseguir fines colectivos» ⁶⁶. Según este planteamiento, la política y el Estado se agotarían en su proceso y función de mediación. La comunicación política quedaría absorbida por el aparato estatal y así-

63. CAMPBELL, T., *Justice*. London, Ed. Macmillan Education, 1988, 214 p.

64. BALCEROWICZ, L. «Los defectos del capitalismo occidental». Entrevista realizada por KABANA. Balcerowicz es Investigador del Fondo Monetario Internacional. Ex-Ministro de Hacienda de la República de Polonia.

65. BUCHANAN, J., «La democracia liberal bien entendida», *Atlántida*, vol. 13 (1993), pp. 34-42.

66. HABERMAS, J., «Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa», *Debats*. (1992), p. 18.

milada a la estructura del mercado. Siguiendo con la visión de Habermas: «Conforme a la concepción liberal, el estatus de los ciudadanos viene definido por los derechos subjetivos que los ciudadanos tienen frente al Estado y a los demás ciudadanos... Estos... gozan de la protección del Estado mientras persiguen sus intereses privados... Los derechos políticos... dan a los ciudadanos la posibilidad de hacer valer sus intereses privados... De esta forma los ciudadanos, en su papel de ciudadanos políticos, pueden controlar si el poder del Estado se ejerce en interés de los ciudadanos como personas privadas»⁶⁷.

Así la política se contempla como un mercado en el que «Con sus votos los electores expresan sus preferencias. Las decisiones de voto tienen la misma estructura que los actos de elección de quienes participen en un mercado orientado a obtener el mayor provecho posible... Conforme a la concepción liberal, la política es en esencia una lucha por posiciones que aseguran la capacidad de disponer de poder administrativo. El proceso de formación de la opinión y la voluntad políticas en el espacio de la opinión pública y en el Parlamento viene determinado por la competencia de actores colectivos que actúan estratégicamente, con el fin de conservar sus posiciones de poder o de hacerse con tales posiciones. El éxito se mide por el asentimiento de los ciudadanos a personas y programas, cuantificado por el número de votos obtenidos en las elecciones... A diferencia de la deliberación, la interacción estratégica tiene por fin la coordinación más que la cooperación. En último análisis, lo que exige de la gente es no considerar otro interés que el propio de cada uno»⁶⁸.

CONCLUSION

No hace falta ser neoliberal para compartir algunas de las críticas que Buchanan dirige contra el Estado de Bienestar. Donde se dan las divergencias es en algunos de los presupuestos y de sus conclusiones. Buchanan parece priorizar los intereses económicos sobre cualquier otro tipo de metas u objetivos sociales. Sería ingenuo ignorar la necesidad de una suficiente autonomía económica como posibilidad del ejercicio de otros derechos. Pero eso no conduce necesariamente a admitir que todos los ciudadanos buscan satisfacer sólo su afán de riqueza. Hay hechos sociológicos que demuestran que esto no es siempre así. ¿Por qué no reconocer que pueden existir conductas solidarias y desinteresadas? Por supuesto que este reconocimiento es compatible con el deseo de que exista un mayor control de las actividades económicas del Estado, del gobierno y de la administración de los recursos. Pero esa búsqueda de una sana política fiscal no está motivada en todos

67. *Idem.*

68. *O.c.* p. 19.

por el efecto ida y vuelta. Es decir no siempre todo ciudadano busca que la distribución de servicios públicos le beneficien directamente a él mismo. Una concepción socialdemócrata del estado propugnará una atención especial por parte de la administración a sectores marginales o desaventajados de la población.

Desde una dimensión de búsqueda de justicia y no de mera eficiencia económica, el análisis de la sociedad en clave económica resulta insuficiente⁶⁹. Los derechos económicos son una parte de los derechos pero existen otros, tanto o más importantes, como el derecho a la cultura, a la no discriminación, a ser respetado, a la autodeterminación, a no ser manipulado por los medios de comunicación, a la intimidad, al medio ambiente, a la libertad de expresión y de pensamiento, que difícilmente se alcanzan por el mero hecho de poseer mayor propiedad privada. Se puede construir el binomio, economía de mercado-democracia, pero no tiene porque ir unida la economía de mercado necesariamente al capitalismo. A mi juicio las políticas redistributivas siguen siendo necesarias. Si las tesis de Buchanan son aceptables cuando permanecen en el campo estricto de la economía resultan desorbitadas aplicadas a la ética, filosofía política y filosofía del derecho.

69. Cfr. DWORKIN, R., *A Matter of Principle*, Oxford 1987. Especialmente el capítulo titulado «Is wealth a value?».