

Sobre el enfoque de la Elección Pública Positiva y la Economía Política Constitucional: potencialidades y limitaciones (*)

Fernando Toboso
Universidad de Valencia
Correo-E: Fernando.Toboso@uv.es
Web: www.uv.es/ecoisnt

ABSTRACT

El objetivo básico del presente trabajo consiste en realizar una presentación global de los principales supuestos de partida, preconcepciones, criterios y métodos habitualmente utilizados en la elaboración de sus modelos y teorías por J.M. Buchanan y otros destacados miembros de la escuela de la elección pública, al tiempo que se reflexiona sobre las potencialidades y limitaciones de dicho enfoque de análisis económico, por comparación con el adoptado por otras corrientes de economistas, y se extraen algunas conclusiones relevantes para la organización y reforma de los asuntos económicos públicos.

1. INTRODUCCION

El objetivo básico del presente trabajo consiste en realizar una presentación global de los principales *supuestos de partida, preconcepciones, criterios y métodos* habitualmente utilizados en la elaboración de sus teorías y modelos, tanto explicativos como prescriptivos¹, por J.M. Buchanan y otros destacados miembros de la escuela de la elección pública, al tiempo que se reflexiona sobre las potencialidades y limitaciones de ese particular enfoque de análisis económico que presenta importantes diferencias no sólo con respecto al enfoque mayoritariamente adoptado por los economistas, sino también con respecto al adoptado por otras corrientes minoritarias a las que también se hace referencia en el trabajo. El razonamiento y las consideraciones expuestas aquí presentarán, pues, un elevado grado de abstracción porque se trata, básicamente, de un trabajo adscrito al área de metodología comparada en el que también se extraen algunas conclusiones relevantes para la organización y reforma de los asuntos económicos públicos.

Para el logro de tal objetivo cabe plantear ya en esta misma introducción la cuestión que nos va a servir de eje conductor: ¿están elaborados los análisis de la elección pública,

(*) Un borrador preliminar del este trabajo fue presentado, por invitación, al II Congreso AECPA, Santiago de Compostela, 18-20 Abril, 1996.

¹ Esto es, tanto en lo que se refiere a los análisis con objetivo fundamentalmente explicativo de lo que ocurre con los procesos políticos democráticos a nivel post-constitucional (*Elección Pública Positiva*) como en relación a aquellos trabajos básicamente dedicados a evaluar comparativamente el funcionamiento de reglas e instituciones alternativas (existentes y potenciales) y a elaborar propuestas de reforma constitucional (*Economía Política Constitucional*).

en sus vertientes explicativa y prescriptiva, a partir de los mismos supuestos y métodos utilizados para la elaboración de los análisis neoclásicos *tradicionales*² o representan más bien un nuevo tipo de análisis económico?. Aunque ambos análisis están elaborados sobre algunos fundamentos metodológicos comunes, es posible afirmar de manera sintética que las diferencias de enfoque son lo suficientemente importantes como para que pueda hablarse de dos tipos de análisis diferenciados no sólo por su objeto de estudio sino, sobre todo, por su metodología. No obstante, como suele ocurrir en el ámbito de las ciencias sociales, no parece difícil encontrar entre las aportaciones autocalificadas como análisis bajo la perspectiva de la elección pública algunos trabajos con diferencias metodológicas sustanciales respecto a la corriente mayoritaria, al igual que sugerentes y enriquecedores debates entre unos y otros autores. Tomando por ello como referencia básica las principales obras de J.M. Buchanan y otros destacados miembros de la escuela como G. Brennan, B. Tollison, R. Wagner, G. Tullock, P. Bernholz, Ch. Rowley, V. Vanberg, D. Mueller y algunos otros³, y sin prestar atención a las particularidades de cada una de ellas, es posible afirmar que los análisis elaborados bajo el enfoque de la Elección Pública Positiva y la Economía Política Constitucional suelen estar elaborados a partir de los tres fundamentos metodológicos siguientes: el *individualismo metodológico*, en cuanto método de explicación-análisis, el supuesto motivacional del *homo-economicus*⁴, la *conceptualización del intercambio*. Las aportaciones de la Economía Política Constitucional suelen estar elaboradas además sobre un *criterio de eficiencia* al que también prestaremos atención. Conocido es que Buchanan (1987), en su conferencia de recepción del premio Nóbel, se refiere a los mismos como los pilares fundamentales que caracterizan *la mayor parte* de sus obras. En sus trabajos más recientes, sin embargo, particularmente en aquellos en los que analiza el papel de las consideraciones éticas en el comportamiento humano y en la legitimación del ordenamiento constitucional⁵, este autor

² Bajo ésta denominación no se incluyen, por las enormes diferencias de enfoque existentes, todas aquellas aportaciones de destacados y autoproclamados economistas neoclásicos elaboradas bajo las concepciones, supuestos y métodos de la Teoría de Juegos en sus diversas modalidades. Véase Toboso (1994).

³ En España, y sin pretender ser exhaustivos, cabría mencionar entre los primeros trabajos en los que se da cuenta de las aportaciones de estos autores, o en los que se aplica dicho enfoque al estudio de casos particulares, los de Casas Pardo (1984), Fuentes Quintana (1986), González Paramo (1987), Puy (1987), Moldes (1987), Corona (1987), (1991), Corona y Valera (1987), Amor (1987), Brennan y Casas Pardo (1990), o De Pablos (1990).

⁴ Al que normalmente acompaña implícita o explícitamente la presunción de que los agentes disponen de una capacidad completa de ejercitar cálculos racionales (criterio de racionalidad completa) por comparación con la presunción o supuesto de racionalidad limitada al que cada vez se presta más atención entre los investigadores económicos. Como comentaré después, los trabajos ya clásicos de H. Simon (1976), (1978) y (1979) son referencia obligada en materia de racionalidad limitada. Puede verse también Lindenberg (1990) o Kanherman (1994).

⁵ Véase la colección de trabajos recogidos en Buchanan (1994) y los recogidos en la parte III de Buchanan (1991).

sobrepasa los estrechos límites del enfoque tradicional a cuyo estudio está dedicado el presente trabajo.⁶

2. SOBRE EL INDIVIDUALISMO METODOLOGICO: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES.

Vayamos por partes, y reflexionemos en este apartado acerca de cómo afecta a los modelos y teorías elaboradas por los miembros de la escuela de la elección pública la adopción del primero de los fundamentos o supuestos señalados. Las potencialidades y limitaciones derivadas de dicho proceder habremos de extraerlas, aquí y en el resto de casos, de las comparaciones que hagamos con el proceder de otros economistas a los que habrá que hacer referencia, y en particular por comparación con los fundamentos metodológicos a partir de los que se elaboran las teorías y modelos neoclásicos tradicionales, como ya he mencionado.

En relación al método de explicación-análisis, como expuse en Toboso (1990), los análisis de la elección pública pueden encuadrarse claramente bajo la denominada "tradición metodológicamente individualista" en el ámbito de las ciencias sociales⁷, de la misma manera que lo están los trabajos elaborados bajo el enfoque neoclásico tradicional. No obstante, existe una diferencia relevante en este punto entre unas y otras aportaciones que habré de comentar después.

Obviando, en principio, las referencias a las posibles versiones del mismo y los sugerentes debates existentes sobre el particular⁸, resulta posible afirmar que la concepción más aceptada entre los actuales metodólogos, investigadores sociales y economistas interesados en estas cuestiones acerca de las características del individualismo metodológico viene recogida de manera sintética en la siguiente cita de M. Rutherford⁹:

"El individualismo metodológico se asocia normalmente con la reduccionista exigencia de que todas las teorías de las ciencias sociales han de ser reducibles a

⁶ El libro de próxima aparición Buchanan y Congleton: *politics by principle, not interest*, constituye otro ejemplo en este mismo sentido.

⁷ O lo que Vanberg (1989) denomina "la tradición Mandeville-Hume-Smith-Ferguson".

⁸ Durante las décadas 1960-70 destacados y conocidos investigadores adscritos a los ámbitos de la Filosofía, la Sociología y la Historia de la Ciencia participaron en uno de los más clarificadores debates sobre estas cuestiones relativas a cuál es el método de explicación-análisis más adecuado para las ciencias sociales. Destacadas aportaciones sobre el particular pueden encontrarse en las colecciones de artículos publicados en Krimmerman (1969), Brodbeck (1968), O'Neil (1973) y Lakatos y Musgrave (1968). K. Popper, Th. Kuhn, I. Lakatos, P. Feyerabend, C. Hempel, A. Watkins, J. Agassi, A. Danto fueron algunos de los más destacados protagonistas, junto a los editores de los mencionados libros.

⁹ Otras destacadas y actuales contribuciones sobre el tema pueden encontrarse en Elster (1982), (1983) y (1989), Boland (1982), Field (1984) o Hodgson (1986).

teorías sobre la acción humana individual. O dicho de otra manera, esto significa que las restricciones de tipo natural y de tipo psicológico son las únicas variables exógenas permitidas en las teorías de las ciencias sociales. Todos los fenómenos sociales o colectivos, tales como las instituciones, han de ser endogeneizados y explicados en base a acciones humanas individuales." (Rutherford 1994, pág. 27)

Entendido este método de explicación-análisis tal como se recoge en las cita anterior, y tratando de respetar sus exigencias, no es casual que tanto los análisis tradicionales de mayor nivel de generalización elaborados bajo el programa de investigación neoclásico como los análisis elaborados bajo el enfoque de la elección pública se suelen caracterizar por la no presencia entre sus variables explicativas de factores o fuerzas sistémicas e impersonales, ni de entidades supraindividuales con objetivos propios y con lógicas de funcionamiento que escapan al control de las personas que integran dichas entidades uando esas referencias aparecen, como, por ejemplo, en el caso de las referencias a la acción del "Gobierno", las mismas se ofrecen como *una forma abreviada* de referirse a las personas que actúan en nombre de tales entidades, siendo posible explicitar las interacciones y procesos individuales que conducen a tales acciones. G. Brennan y J.M. Buchanan (1980, pág. 29) en su conocida obra *The Power to Tax* se preocupan de dejar bien claro este aspecto¹⁰. Conocido es que entre las teorías y análisis económicos de los 'viejos' economistas institucionalistas norteamericanos predominan de manera abrumadora aquellos elaborados a partir de métodos de análisis sistémico o holista a los que aquí no podemos prestar atención¹¹, al igual que son ampliamente utilizados también en muchas de las aportaciones elaboradas en los campos de la Sociología y la Ciencia Política¹².

Tratando de respetar las exigencias del mencionado método de análisis, no es casual tampoco que las teorías y modelos neoclasicos más generales sobre el funcionamiento de la economía y los mercados se caractericen no sólo por su naturaleza ahistórica sino también por la escasísima presencia en ellos de variables explicativas que hagan referencia

¹⁰ En dicha página afirman: "*Incluso en los estados dictatoriales resulta difícil, en sentido descriptivo, modelizar al 'gobierno' como si fuera una única entidad, como si fuera una única persona.... Sin embargo, hemos elegido aquí deliberadamente no prestar atención a estas complejidades de las interacciones individuales que tienen lugar en el seno de los organismos de toma de decisiones gubernamentales y adoptar un modelo de gobierno bajo la conocida presunción del 'como si' éste constituyera una 'sola entidad'. Al proceder así no estamos queriendo decir que "el gobierno" sea algo que exista realmente como algo distinto, separado e independientemente de aquellas personas que actúan en su nombre.... Nuestra construcción analítica no es inconsistente con los modelos maximizadores de utilidad de políticos y burocratas que pueden encontrarse en la literatura moderna de la elección pública.*"

¹¹ Sobre el particular puede verse Toboso (1995).

¹² No es éste el caso de las nuevas corrientes en Ciencia Política que hacen uso del instrumental de la teoría de juegos en sus diversas modalidades como la denominada escuela de Rochester y los trabajos Riker, Fiorina y otros, o el ampliamente conocido libro de Colomer (1990).

a la multiplicidad de aspectos institucionales-constitucionales que enmarcan tanto las interacciones de las personas en los mercados como aquellas que tienen lugar bajo las instituciones y organismos públicos, o aquellas otras que resultan de las múltiples interacciones entre ambas esferas. Si elaborar análisis metodológicamente individualistas requiere que las *acciones individuales*¹³, *con preferencias estables*, y sujetas únicamente a *restricciones de tipo natural* (físicas, tecnológicas o presupuestarias) constituyan los únicos elementos explicativos de lo que ocurre con los asuntos económicos y otros asuntos humanos/sociales, entonces la posibilidad de introducir en dichos análisis determinadas variables explicativas que hagan referencia a aspectos institucionales-constitucionales queda eliminada por la propia y extrema definición de dicho método de análisis.

Sin embargo, aunque algunos de los modelos y análisis elaborados bajo el enfoque de la elección pública se han elaborado bajo estas estrictas exigencias, particularmente en el ámbito de la llamada *Elección Pública Positiva*¹⁴, la mayor parte de los trabajos publicados sí que incluyen entre sus variables explicativas, en cuanto restricciones, ciertas variables institucionales que hacen referencia a reglas de votación, a procedimientos de votación, a principios y normas constitucionales, a porcentajes de votos disponibles por grupos parlamentarios, a reglas de reparto de competencias por niveles de gobierno, a las normas impositivas de uno u otro tipo de impuesto, etc., etc., etc.. Aspectos o elementos todos ellos que no son ni elementos que tengan que ver con las preferencias y motivaciones, ni son restricciones "naturales" (como un pedrisco que hay que tenerlo en cuenta como variable explicativa), ni "tecnológicas", ni tampoco "presupuestarias-monetarias". En el ámbito de la *Economía Política Constitucional* estas estructuras institucionales constituyen también objetos de estudio en sí mismos.

Los análisis de la elección pública no se suelen caracterizar, por tanto, por estar elaborados sobre las exigencias de un individualismo metodológico extremo, reduccionista o "psychologicistic", como a veces se denomina a efectos de resaltar este carácter extremo¹⁵, sino que presentan una mayor riqueza en variables institucionales que la presentada normalmente por los análisis neoclásicos micro y macroeconómicos tradicionales. Este proceder metodológico es claramente un aspecto positivo, y por tanto

¹³ Acciones individuales que pueden ser llevadas a cabo de forma independiente o en equipo; con motivaciones materialistas, solidarias u otras; guiadas por cálculos completamente racionales, o de racionalidad limitada, o reglada; etc., etc..

¹⁴ Cabe mencionar, por ejemplo, los trabajos sobre los ciclos político-económicos. Véase el capítulo 15 del libro de Mueller (1989). En Toboso (1992a) realizo una breve presentación del origen, principales autores y evolución de la escuela de la elección pública, así como una introductoria diferenciación entre el tipo de análisis elaborado bajo el ámbito de la *Elección Pública Positiva* y el tipo de ejercicio analítico que predomina en el ámbito de la *Economía Política Constitucional*.

¹⁵ Este calificativo puede encontrarse, entre otros muchos trabajos, en Boland (1982), Field (1979) y Rutherford (1994).

una potencialidad del enfoque por comparación con dicho enfoque neoclásico tradicional¹⁶. Con dicha ampliación, el mencionado método del individualismo metodológico queda bastante desnaturalizado y casi que habría que buscar otra denominación a efectos de resaltar esas diferencias¹⁷.

3. SOBRE EL SUPUESTO MOTIVACIONAL DEL HOMO-ECONOMICUS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES.

En relación con el postulado o supuesto motivacional del *homo-económicus* y el criterio de racionalidad completa que le suele acompañar, las semejanzas entre los análisis neoclásicos tradicionales y los de la elección pública son prácticamente totales. Aunque es generalmente aceptado entre economistas de una y otra tendencia que dicho supuesto motivacional en su versión estándar (*interés propio definido en términos materialistas y unido normalmente a un criterio de racionalidad completa*) representa una estereotipada caracterización de las motivaciones y de las capacidades cognitivas de las personas, la mayor parte de los trabajos de una y otra perspectiva están elaborados a partir de esta presunción o supuesto, en la versión estándar mencionada¹⁸.

Sólo a modo de presentación sintética, y antes de entrar a evaluar sus potencialidades y limitaciones, cabe recordar una de las mejores y más precisas citas de J.M. Buchanan al respecto, en la que éste expresa la suposición más generalmente utilizada por él y otros destacados miembros de la escuela en sus tareas de teorización:

"Si por teoría entendemos la elaboración de hipótesis sobre el comportamiento individual en el proceso político que puedan ser conceptualmente refutadas por observación de los hechos del mundo real, tienen que ser establecidas precisiones o supuestos adicionales sobre la manera en que estos intereses independientes difieren. La más conocida de estas precisiones, una vez más tomada de la Teoría Económica Ortodoxa, es la hipótesis consistente en suponer que los individuos actúan en el proceso político de la misma manera en que se supone que actúan en la teoría económica predictiva de los mercados, esto es, orientados a la satisfacción

¹⁶ Como ya he mencionado, también destacados economistas de procedencia neoclásica están haciendo uso del instrumental y preconcepciones implícitas en la llamada teoría de juegos (en sus distintas modalidades), lo que supone ciertamente una modificación sustancial del enfoque de análisis económico neoclásico predominante tanto en asignaturas de planes de estudios y manuales como en trabajos de investigación publicados en las sociedades democráticas occidentales. Estas nuevas aportaciones incorporan más variables institucionales que los modelos tradicionales, pero el declarado objetivo de elaborar modelos generales válidos con independencia de todo tiempo, espacio o cultura acaba conduciendo a la elaboración de modelos de interacción estratégica pero enormemente estilizados. Véase por ejemplo el ya clásico libro de Axelrod (1984) o el de Schooter (1981).

¹⁷ En Toboso (1996) realizo una comparación de éste y otros métodos igualmente individualistas.

¹⁸ En Toboso (1991a) puede encontrarse una presentación sintética de otras versiones del mismo.

de su propia utilidad esperada, y que tal comportamiento es cuantificable en términos de alguna variable objetivamente determinable como la renta personal o la riqueza. (...) En el proceso político esta teoría positiva presupone que los individuos, y los grupos, actúan para promover sus posiciones económicas."¹⁹

Comó señalé en Toboso (1991a), existen, no obstante, diversas obras elaboradas bajo la perspectiva de la elección pública que presentan un nivel de abstracción superior debido a que el razonamiento se desarrolla presuponiendo que los individuos están motivados por el logro de su propio interés, pero no se especifican argumentos o variables motivacionales concretas. Ello es particularmente así, por ejemplo, tanto en la clásica obra de Buchanan y Tullock (1962) como en algunos capítulos del libro que sirvió de impulso definitivo al desarrollo de la llamada *Economía Política Constitucional*, esto es, el libro de Brennan y Buchanan (1985). Cuando el objetivo de la investigación no consiste en explicar qué suelen hacer los agentes públicos con las capacidades competenciales y los recursos de que disponen en las diversas instituciones, organismos y departamentos en los que se organiza la toma de decisiones públicas, sino que se trata más bien de evaluar el funcionamiento comparativo de distintas reglas y organizaciones institucionales a efectos de proponer reformas presuntamente eficientes, los análisis y razonamientos no necesariamente han de realizarse sobre unas motivaciones tan materialistas como las supuestas en el *homo-economicus* estándar, esto es, en términos de renta, riqueza, presupuestos a gestionar, etc., siendo la búsqueda de votos algo instrumental.

Independientemente, pues, del nivel de especificación de dichas motivaciones materialistas, en los trabajos elaborados bajo la perspectiva de la elección pública suele existir una presunción de comportamiento en interés propio por parte de los agentes públicos similar a la presunción existente en los modelos neoclásicos sobre los agentes que intervienen en los mercados. Presunción que condiciona tanto las teorías y modelos explicativos de lo que ocurre a nivel post-constitucional como los análisis evaluativos del funcionamiento de unas u otras organizaciones institucionales-constitucionales, porque lo que se predice que ocurrirá bajo el marco de unas u otras reglas está fuertemente influido, entre otros factores, por la presunción de cómo se comportarán los agentes. En ambos casos, también, esta presunción suele acompañarse con aquella otra, ya mencionada, consistente en suponer, explícita o implícitamente, que los agentes no tienen limitaciones cognitivas sino capacidades racionales completas para conocer los asuntos en discusión y decidir lo que más conviene a sus propios intereses. De ahí que estos autores tengan que hablar en ocasiones de paradojas para refirse, por ejemplo, a la contradicción existente entre los modelos estándar que predicen que lo racional (cálculo de beneficios y costes esperados) para un ciudadano medio es no votar en las elecciones generales y los datos que reflejan que entre un 40% y un 60% de la población europea lo hace. Lo que

¹⁹ Buchanan (1966, pág. 225).

representa una de las limitaciones de dicho proceder metodológico. ¿Qué otras ventajas y limitaciones cabe señalar?

Por lo que hace referencia a la motivación materialista mencionada, si la mayoría de los agentes públicos estuvieran influidos en su comportamiento y decisiones por dicha motivación, y ésta ocupara un lugar determinante frente a otras consideraciones motivacionales que también pudieran influir en la decisión de manera complementaria, entonces este proceder metodológico sería un buen punto de partida porque (ceteris paribus el resto de supuestos y criterios que habrá que adoptar para completar los modelos y teorías) al proceder de este modo se podrán construir maquetas teóricas con mayor capacidad explicativa sobre lo que ocurre en los procesos políticos y de lo que podría ocurrir si se modificara la organización institucional-constitucional, en uno u otro sentido, que la capacidad explicativa que se derivaría de razonamientos y análisis explicativos y prescriptivos que estén contruidos, por ejemplo, sobre el llamado postulado del homo-benevolente o motivación del interés general. Obviamente, y en relación también a las aportaciones de la *Elección Pública Positiva*, si todos los agentes públicos fueran personas fuertemente imbuidas de los valores éticos del servicio a los demás y conocedores de los intereses comunes a los grupos de votantes que les han elegido, que en número (aunque no en aportaciones económicas y en control de los medios de comunicación, por ejemplo) han sido más decisivos para su elección que los de minorías influyentes, el anterior proceder metodológico conduciría a la elaboración de explicaciones y predicciones que no se corresponderían con lo que realmente estaría ocurriendo en dicho mundo de agentes públicos solidarios, bien informados y comprometidos con el bienestar de los demás, aunque pudieran aparecer conflictos entre ellos.

Frente a las posiciones atribuidas a quienes, como M. Friedman y otros, defienden que el realismo de los supuestos no es una cuestión relevante²⁰, la opinión de quien suscribe el presente trabajo, al igual que la opinión de destacados miembros de la escuela de la elección pública, es pues que la cuestión del grado de realismo de los supuestos no es una cuestión baladí que pueda ser ignorada de antemano. Sin pretender defender que los supuestos deban ser realistas al cien por cien, y reconociendo que el supuesto del *homo-economicus* mencionado representa una extrema simplificación de las complejas motivaciones del ser humano²¹, resulta posible afirmar, sin embargo, que desarrollar un

²⁰ Entre los economistas, esta posición es conocida como la tesis del "instrumentalismo metodológico".

²¹ No cabe por tanto interpretar que quienes modelizan los procesos de decisión pública a partir de ese supuesto necesariamente piensan que los agentes públicos son exclusivamente como el supuesto motivacional presupone. Aclaraciones en este sentido pueden encontrarse en varios trabajos de J.M. Buchanan. Así, por ejemplo, en Buchanan (1972, pág. 17) este autor afirma: "*En la medida en que los hombres actúen como su modelo predice, el economista podrá explicar ciertas regularidades del orden social. En la medida en que los hombres actúen de forma*

proyecto de investigación sobre tal supuesto motivacional permite elaborar, junto al resto de fundamentos metodológicos, análisis explicativos muy relevantes de un gran número de fenómenos que ocurren como consecuencia de las decisiones adoptadas por quienes forman parte de partidos políticos, parlamentos, gobiernos, organismos de las administraciones públicas, etc.. Acciones y consecuencias de las que no se puede dar cuenta a partir de teorías y modelos elaborados sobre una u otra versión del llamado postulado motivacional del homo-benevolente o del interés general²². Decisiones públicas que en las sociedades democráticas desarrolladas afectan, entre otros asuntos, a la organización institucional y regulación de los mercados y sectores productivos, a la adjudicación de subvenciones a empresas, a la fijación de impuestos, a la adjudicación de compras, suministros y subcontrataciones, a la organización y gestión de las administraciones públicas y de los servicios prestados, al establecimiento o reforma de sistemas públicos de protección social, al reparto de los recortes presupuestarios a aplicar en un determinado ejercicio, etc., etc., etc.. Con un enfoque tal se pone el énfasis en las posibles y predecibles influencias que en todas esas decisiones pueden tener los intereses particulares de todos aquellos que están interviniendo en el proceso decisor, incluyendo la posibilidad de que dichos agentes se comporten como las teorías del ciclo político-económico predicen, de que sean propensos a incurrir en déficits públicos y a financiarlos con la emisión de deuda pública, de que intencionalmente favorezcan a determinados grupos de interés en su constante búsqueda de rentas, de que estén más preocupados en aumentar el presupuesto de su departamento que en obtener mejoras de organización y ahorro de costes, etc., etc..²³

De lo anterior no cabe deducir, sin embargo, que no haya muchas más cosas, aspectos y matices en el mundo de la política en relación a este asunto de las preferencias y la motivación, al igual que en otros, como señalaré después. Algunos de esos aspectos tienen que ver con la cuestión del papel de las consideraciones ideológicas en la motivación de ciudadanos y agentes públicos, o con la cuestión de las limitaciones

diferente sus predicciones serán refutadas. Es así de simple....El fracaso en entender esa orientación explicativa de la teoría económica junto a la tendencia a concebir toda ciencia social en un sentido prescriptivo-normativo ha llevado a muchos críticos a deplorar esta sombría ciencia y a protestar amargamente contra el craso materialismo que el modelo de comportamiento económico parece defender." Y en Buchanan y Tullock (1962, pág. 340) estos autores afirman en ese mismo sentido: "Ni mucho menos hemos sugerido que nuestro enfoque 'económico' pueda explicar todos los aspectos del complejo proceso político. Sugerimos sólo la hipótesis mucho más limitada de que nuestro enfoque explica ciertos elementos de la actividad política moderna que han sido previamente inexplicables con los modelos estándar".

²² Motivación ésta que no hay que confundir con la que subyace a los comportamientos cooperativos pero en propio y mútuo interés. Por citar alguna obra en la que se aborde este tema, véase Axelrod (1984).

²³ Sobre el papel que este postulado motivacional desempeña en los modelos y teorías fundamentalmente explicativos, véase Toboso (1991).

cognitivas de la mayoría de las personas cuando se trata de conocer o reflexionar sobre los complejos asuntos públicos²⁴, o con las debilidades de voluntad y otros comportamientos pasionales que ocurren también en el ámbito de las decisiones públicas²⁵, o con la cuestión de la mayor o menor estabilidad de las preferencias e ideas individuales en relación a las alternativas de decisión pública y la posibilidad de que éstas se vean influidas y modificadas durante el propio proceso de deliberación y decisión mediante los mútuos ejercicios de persuasión, etc., etc.. Habría que decir, no obstante, que los últimos trabajos recogidos en Buchanan (1994), y los recogidos en la parte III de Buchanan (1991), así como los de próxima aparición en el libro *Politics by principle, not interest*, a editar junto a R. Congleton, el libro de Brennan y Lomaski (19993), o los trabajos de Ronald Heiner, investigador asociado al Public Choice Center, constituyen ejemplos de trabajos que se apartan del enfoque tradicional en lo que a éstos supuestos se refiere.

En relación con las aportaciones elaboradas bajo el marco de la *Economía Política Constitucional*, los miembros de la escuela de la elección pública consideran también al supuesto motivacional del homo-economicus, amplia o estrictamente definido, como un buen punto de partida a efectos de evaluar el funcionamiento de las reglas e instituciones básicas del juego político y de pensar en el diseño constitucional a partir de la desconfianza hacia los agentes públicos implícita en dicho supuesto motivacional. Sobre la base de los criterios que después mencionaré, estos autores pretenden evaluar hasta qué punto unas u otras reglas e instituciones canalizarían esa motivación en interés económico propio de políticos y funcionarios hacia la satisfacción del interés de otros, sean éstos grupos de interés minoritarios o unos u otros grupos de votantes. Al ser ese el supuesto básico mayoritariamente utilizado en el análisis económico de los mercados, la comparación entre el funcionamiento predicho en uno y otro ámbito podría realizarse así mediante análisis elaborados a partir de un mismo supuesto motivacional, con lo que dicha comparación presentaría, al menos, una elevada consistencia metodológica. Según éstos autores, si dicha motivación está presente, aunque no sea la única consideración motivacional de políticos y funcionarios, en este tipo de ejercicio investigador cabría incluso adoptar tal supuesto por otra serie de razones como las recogidas bajo la denominación de la ley de Gresham, o bajo el argumento de la cuasi-aversión al riesgo, que aquí sólo podemos mencionar²⁶. Brennan y Buchanan (1985) afirman en este sentido:

²⁴ Sobre estos aspectos véanse, por ejemplo, los trabajos clásicos sobre racionalidad limitada o acotada de H. Simon (1976), (1978) y (1979), o de Schlitiz (1990), Lindemberg (1990) o Kanherman (1994).

²⁵ Véanse los ya clásicos libros de Elster (1983) y (1989).

²⁶ En Toboso (1993) puede encontrarse un estudio en mayor profundidad sobre el papel que suele desempeñar esta presunción motivacional en los análisis elaborados bajo el marco de la *Economía Política Constitucional*, y sobre los diversos argumentos utilizados en defensa de su utilización.

"Sin duda ofrecemos un argumento más decisivo: el de que el homo-economicus es especialmente adecuado para el análisis comparativo de instituciones y el diseño constitucional último. Pero, como ya hemos mencionado, este argumento es metodológico y analítico en lugar de empírico..... En este sentido, las implicaciones del argumento Hobbesiano consisten en que las instituciones deberían ser diseñadas con el homo-economicus en mente, y que el altruismo, como los buenos modales, pueden ser apreciados en su caso, pero no dados por supuestos"²⁷.

¿Cuáles son las ventajas y las limitaciones de este proceder, frente a las alternativas existentes, en lo que a las aportaciones de la *Economía Política Constitucional* se refiere?. Si en el caso de las aportaciones elaboradas bajo el marco de la *Elección Pública Positiva* dijimos que cabía resaltar ciertas potencialidades explicativas, junto a algunas limitaciones, en este otro ámbito habremos de destacar más limitaciones que potencialidades.

Al teorizar bajo esta presunción motivacional de manera casi exclusiva, el enfoque, y particularmente en lo que se refiere a sus recomendaciones de reforma constitucional, queda sesgado hacia el lado opuesto en que lo están aquellos análisis sobre los procesos políticos y la política económica elaborados explícita o implícitamente a partir del llamado postulado motivacional del *homo-benevolente* o del interés general que caracteriza, entre otras, a las aportaciones elaboradas a partir de las pioneras contribuciones de economistas como Tinbergen, Kirscheen, Frisch, Lundberg, Hansen, tanto en la corriente holandesa como en la escandinava de la llamada escuela Fines-Medios, o a los análisis inspirados en las ideas y concepciones de J.M. Keynes²⁸.

En los análisis elaborados bajo la perspectiva de la elección pública se pone el énfasis en explicar o predecir posibles desviaciones, allí donde las circunstancias lo permitan, entre el interés de la mayoría de los ciudadanos y las políticas y actuaciones llevadas a cabo por los agentes públicos²⁹. De ahí que las propuestas de reforma constitucional vayan en la línea de limitar la capacidad discrecional de aquellos, de someterlos a mayores controles y a mayores exigencias de competencia, tanto entre unos y otros grupos políticos como entre niveles de gobierno, a fin de inducirles a buscar el favor y el voto del mayor número de ciudadanos, esto es, a fin de encauzar esa motivación en interés propio hacia la toma de decisiones en beneficio de otros, y que estos otros sean el mayor número posible y no grupos de interés reducidos en número de miembros pero con gran capacidad

²⁷ Brennan y Buchanan (1985), pág. 65.

²⁸ Sobre este particular, puede contrastarse la diferente perspectiva adoptada en uno y otro caso consultando las obras de Buchanan y Wagner (1977), (1987), o Buchanan (1979).

²⁹ Y la restricción de someterse a elecciones periódicas no parece suficiente impedimento para ello en el caso de los políticos, ni los controles administrativos en el caso de los funcionarios con

para la búsqueda de rentas³⁰.

En los análisis contruidos sobre supuestos motivacionales benevolentes, por el contrario, el énfasis suele ponerse en explicar cuales serían los efectos de unas u otras actuaciones de política económica y en recomendar las que, según el criterio utilizado por los investigadores, constituirían las 'mejores' actuaciones a aplicar. La existencia de amplia literatura y evidencia empírica sobre problemas relacionados con la inflación, el paro, las recesiones y los ciclos económicos, las quiebras de empresas y bancos por mala gestión, los problemas de atraso regional, de regiones industriales en declive, de retrasos en la incorporación de nuevas tecnologías frente a otros países competidores, de caída permanente de las rentas agrarias en los países desarrollados, etc. etc., lleva a estos otros investigadores mencionados a recomendar aquella forma de intervención pública del gobierno o del parlamento que 'mejor' permita corregir dicho problema según su criterio y bajo el supuesto, normalmente implícito, de que los agentes públicos están motivados por consideraciones de interés general propias de la función que el orden constitucional les atribuye.

Comparando ambos planteamientos en lo que al supuesto motivacional se refiere, parece evidente que además de tratarse de un planteamiento tecnocrático-elitista, como después mencionaré³¹, resulta también un proceder bastante sesgado e irreal el presuponer que cualquier problema de funcionamiento de la economía y los mercados puede ser contrarrestado por alguna política pública y que bastará con definirla y recomendarla para que la misma sea aplicada. Pero también resulta un planteamiento metodológicamente sesgado el recomendar reformas constitucionales que limiten la capacidad de decisión de los gobiernos y parlamentos para intervenir en los mercados, o el proponer privatizaciones de actividades y servicios públicos, o proponer desregulaciones de sectores, etc., si ello se hace de manera mecánica al observar que de los modelos de comportamiento político y funcional elaborados sobre el supuesto del homo-economicus, en el contexto institucional de las democracias occidentales, se derivan explicaciones y predicciones sombrías en relación con aspectos importantes del bienestar económico de determinados grupos de ciudadanos.

Si en el primer caso las propuestas de actuación pública dirigidas a corregir los fallos de los mercados realmente existentes deberían estar basadas en un análisis realista y no idealizado de los procesos políticos democráticos y del sector público, en el segundo caso parece igualmente razonable considerar, cuanto menos, de manera realista qué empresarios y qué tipo de mercados son los que se van a beneficiar de las restricciones a la acción pública propuestas, o de las privatizaciones, y de cómo esta expansión de las

responsabilidades de dirección. Véase Buchanan (1979).

³⁰ Véase las afirmaciones en este sentido de Brennan y Buchanan (1985), pág. 58.

³¹ Véanse los incisivos comentarios al respecto de Brennan y Buchanan (1985), pág. 38, así como de Buchanan (1966) y (1968).

actividades mercantiles afectará al bienestar de unos u otros colectivos. No debería adoptarse mecánicamente la presunción de que los mercados son perfectos en la canalización de los intereses particulares en beneficio de la mayoría, o son siempre mejores que cualquier forma de actuación pública.

En ambos casos los análisis deberían desarrollarse a un nivel de desagregación suficiente como para que en ellos se pueda dar cuenta, en su caso, de los efectos diferenciales que sobre unos y otros colectivos tendrán las diversas propuestas de actuación y reforma constitucional. Las consecuencias de unas u otras actuaciones públicas, así como de su supresión o limitación, no tienen por qué ser, ni suelen ser, del mismo signo ni de la misma magnitud para todos los colectivos afectados.

Aunque en la declaración que abre el informe anual de actividades del *Center for Study of Public Choice* esta cuestión aparece claramente explicitada³², al igual que en otras destacadas obras de estos autores, existen también otros muchos trabajos de autodeclarados seguidores de esta perspectiva en las que este asunto no está tan claro y las conclusiones en favor del establecimiento de límites constitucionales, la desregulación, o la privatización se extraen sin una explícita comparación de cómo funciona el mercado que se va a ver potenciado por dichas reformas, ni en términos de eficiencia ni en cuanto a consecuencias distributivas específicas para unos u otros colectivos³³.

4. SOBRE EL ENFOQUE DE INTERCAMBIO POLITICO: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES.

En la conferencia de recepción del premio Nobel, J.M. Buchanan puso especial énfasis en remarcar que otro de los pilares metodológicos sobre los que se asentaban los análisis elaborados bajo la perspectiva de la elección pública era la *conceptualización o enfoque del intercambio*.

Como indiqué en Toboso (1991b), bajo esta presunción o conceptualización es posible elaborar teorías y modelos de muy diverso grado de complejidad. Desde los pioneros y sencillos modelos de interacción de dos personas y dos bienes, uno privado y otro público, recogidos en los primeros capítulos del impactante libro de Buchanan (1968), pasando por

³² Allí se dice: "*Mientras muchos científicos sociales ortodoxos han aconsejado que la regulación gubernamental sea sustituida por procesos de mercado libre allí donde la misma presente imperfecciones, los investigadores de la escuela de la elección pública son reacios a adoptar tal salto lógico. Ellos son realistas que no piensan que el gobierno necesariamente funcione peor que el mercado. Los analistas de la escuela de la elección pública comparten un escaso entusiasmo en el gobierno pero no un rechazo a recurrir al gobierno para la solución de innumerables problemas. El hecho evidente es que los mercados son imperfectos, pero instituciones alternativas, como los gobiernos, también pueden tener defectos*".

³³ Véase, por ejemplo, la síntesis de aportaciones contenida en el libro de Reisman (1990) o, en castellano, el libro de Moldes (1987), los trabajos publicados en los monográficos nº 2/1987 y nº 1/1989 de la Revista del Instituto de Estudios Económicos, o varios de los trabajos recopilados y traducidos en Corona (1994).

los análisis menos simplificados de los capítulos siguientes en los que se presupone la existencia de varios participantes y varios bienes públicos sobre los que hay que tomar decisiones colectivas, hasta llegar a los trabajos posteriores de Buchanan , y de otros muchos autores, en los que esta modelización de los procesos de elección pública en términos de relaciones de intercambio o consenso presenta mayores dosis de realismo y complejidad.

No obstante, es necesario remarcar ya aquí que no todas las aportaciones de estos investigadores están elaboradas a partir de esta preconceptualización o enfoque, entendida en un sentido estricto. En particular, los análisis ofrecidos bajo la llamada *teoría de la burocracia* y los elaborados bajo la *teoría de la búsqueda de rentas* presentan importantes diferencias a este respecto que después mencionaré.

En Buchanan (1987), éste afirmaba de manera sintética, en un intento de caracterizar esta presunción o enfoque, lo siguiente:

"La política constituye una estructura de intercambio complejo entre individuos, una estructura bajo la cual los individuos buscan asegurar colectivamente aquellos objetivos propios privadamente definidos que no pueden ser realizados a través de los intercambios simples de mercado."³⁴

Las presunciones del *enfoque de intercambio* con el que los investigadores se aproximan a mirar y evaluar los procesos de decisión pública condicionarán (junto al resto de supuestos, criterios y métodos) los resultados de su investigación, tanto en la vertiente explicativa como en la prescriptiva. Y ello tanto si los análisis se construyen a partir de las categorías del lenguaje verbal como si se hace uso del instrumental matemático de la teoría de juegos en sus diversas versiones. Dichas influencias metodológicas de partida pueden ser valoradas bien como algo positivo o bien como una limitación dependiendo, entre otras cosas, del punto de referencia que utilicemos para la comparación. Si comparamos dicha fundamentación con la que caracteriza a los análisis de las actuaciones públicas surgidos bajo la influencia de las concepciones neoclásicas tradicionales, habremos de concluir que la misma ha supuesto un avance tanto en capacidad explicativa como en lo que se refiere a la originalidad y novedad de los análisis evaluativos y prescriptivos elaborados³⁵. Si la comparación es otra, algunas limitaciones cabrá resaltar en ambas vertientes.

Durante las últimas tres o cuatro décadas, y dentro del campo de la considerada

³⁴ Buchanan (1987), pág. 308.

³⁵ Juicio éste sobre la originalidad de las aportaciones de la *economía Política Constitucional* que no implica necesariamente un juicio favorable a la puesta en práctica de las propuestas de reforma constitucional sugeridas, como después comentaré al analizar el criterio de eficiencia sobre el que también están elaboradas.

corriente principal de los economistas³⁶, han sido tres las principales líneas de avance en el análisis de las cuestiones relacionadas con las actuaciones públicas en asuntos de dinero, precios, empleo, inversiones, déficits de la balanza de pagos, efectos externos, bienes públicos, monopolios, etc.: la llamada *Economía del Bienestar*, la aportaciones de la llamada *Síntesis Neoclásico-Keynesiana* en materia de políticas macroeconómicas de demanda, y las de la *Escuela Fines-Medios* ya mencionada³⁷.

En todos estos campos, los investigadores se vieron fuertemente influidos por las concepciones metodológicas mayoritarias entre los economistas, surgidas tras la llamada revolución marginalista o neoclásica, esto es, a partir de las obras pioneras de Jevons, Menger y Walras allá por la década de 1870, pero especialmente popularizadas y extendidas a raíz de la impactante obra de L. Robbins (1932): *Naturaleza y Significado de la Ciencia Económica*. En referencia a esta influencia de la obra de Robbins, J.M. Buchanan afirmó ya en uno de sus primeros trabajos:

"Una vez que aceptamos la formulación del problema económico realizada por L. Robbins, (...) la ciencia económica pasa a ser conceptualizada como un variado conjunto de ejercicios, incluyendo todos ellos la maximización de alguna función objetivo convenientemente seleccionada y sujeta a restricciones adecuadamente definidas."³⁸

En otra obra Buchanan afirma:

"¿En qué momento la Economía, en cuanto disciplina, dió un paso en falso?. Mi propia opinión consiste en sostener que Lionel Robbins marca un punto de inflexión. (No obstante)... mis censuras se dirigen exclusivamente a la extensión de este paradigma básico de la máximización al ámbito de la organización social, lugar en el que no resulta adecuado. Este es un puente que los economistas nunca debieron cruzar y que ha creado gran confusión intelectual".³⁹

El núcleo principal de los llamados análisis económicos neoclásicos, tanto en la esfera de las decisiones de consumo, como de inversión, o en el ámbito del mercado de trabajo, o en el mercado monetario, o en las elecciones renta/ocio, etc., etc., se han desarrollado

³⁶ No entramos aquí en matices, ampliaciones y polémicas dentro de cada línea. Adviértase también que dejamos fuera de consideración los trabajos de inspiración marxista y radical, o los adscritos a la corriente de la vieja economía institucional norteamericana.

³⁷ Aportaciones desarrolladas a partir de las obras pioneras de Pigou (1932) o Bergson (1938), y posteriormente de Samuelson (1947), en el primer caso. A partir de las aportaciones pioneras de J.M. Keynes y la reinterpretación realizada por Hicks (1937), en el segundo. Y a partir de los trabajos pioneros de Tinbergen (1952) y (1956), Kirschen (1965) o Hansen (1958), en el tercero.

³⁸ Buchanan (1976a), pág. 203.

³⁹ Buchanan (1975), pág. 80. En Buchanan (1990), pág. 155, hace referencia también a esta cuestión.

bajo la presunción de que los individuos trataban de *maximizar* su función de utilidad en *contextos básicamente estáticos*, esto es, sujetos a restricciones naturales, tecnológicas y presupuestarias dadas, y normalmente bajo la presunción de que los mercados son competitivos. Como es sabido, versiones sintetizadas de estas aportaciones constituyen la base de un gran número de asignaturas troncales de los primeros cursos de las licenciaturas de Economía y de Administración de Empresas en España y en otros muchos países.

La cuestión que me interesa resaltar aquí es que a la hora de estudiar no ya los asuntos económicos de mercado sino las actuaciones públicas de gobiernos, parlamentos y otros organismos de la administración pública, los economistas de las tres líneas de investigación mencionadas trataron de trasladar este *enfoque de maximización estática* al análisis de las cuestiones relacionadas con la acción política en asuntos económicos. Mediante la elaboración de análisis gráficos de estática comparativa caracterizados por una elevada sofisticación teórica y por tener un objetivo fundamentalmente prescriptivo, dichos economistas extraían sus conclusiones sobre cuales serían las mejores políticas a aplicar en orden a corregir unos u otros fallos de mercado de una manera tal que permitiera maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto.⁴⁰

Los análisis sobre los procesos de decisión y actuación pública elaborados a partir de un *enfoque del intercambio* o consenso representan un claro avance en lo que a este fundamento metodológico se refiere si los comparamos con los trabajos arriba mencionados, tanto en relación a la capacidad explicativa de los *modelos y teorías post-constitucionales* como en lo que se refiere a la relevancia de pensar y evaluar los temas de la actuación pública y del ordenamiento constitucional desde esta perspectiva de intercambio o consenso entre agentes con problemas económicos comunes, con innumerables interdependencias y con intereses divergentes: políticos de distintos partidos, altos cargos de la administración, simples votantes, miembros de asociaciones empresariales o sindicales, etc., etc..

Sin embargo, enfocar los temas de esta manera resulta un proceder bien distinto de aquel otro consistente en enfocar el análisis de tal manera que se resalten diversas influencias de poder y conflictos distributivos, tanto en juegos de suma cero como de suma positiva. El enfoque de análisis es muy distinto cuando el investigador lo que quiere es dar cuenta en sus modelos y teorías de las *posibles* presiones o coacciones realizadas por los participantes en orden a orientar el pacto sobre la reforma institucional-constitucional hacia el lado que mejor defienda sus intereses económicos, o cuando quiere dar cuenta del *posible* control o influencia que algunos puedan ejercer sobre las

⁴⁰ En Casahuga y Bacaria (1984), parte II, pueden encontrarse algunos trabajos clásicos de este tipo de análisis sobre la actuación pública. En Buchanan y Wagner (1983) puede encontrarse un tratamiento del tema por referencia a los análisis de política macroeconómica de inspiración keynesiana.

alternativas de elección, o de la persuasión que puedan ejercer sobre las ideas y preferencias de otros, o sobre la *posible* utilización en provecho propio de informaciones relevantes, difíciles y costosas de encontrar y procesar, etc., etc..

Aunque parece razonable suponer que el *velo de la ignorancia y la incertidumbre* de los ciudadanos en general es grande en cuestiones complejas de política pública, no parece razonable suponerlo tan espeso en el caso de los líderes políticos y sus asesores especializados, en el caso de los líderes empresariales y sus asesores, en el caso de los líderes sindicales, etc., etc.. Si todos ellos son capaces de predecir con bastante aproximación las consecuencias de unas u otras actuaciones o reformas legales, es enormemente fácil que surja el conflicto y que este otro enfoque pueda aportar luz sobre muchas cuestiones y aspectos. De hecho, un gran número de reformas institucionales de nivel inferior al constitucional se suelen aprobar por mayoría simple o absoluta, y es el conflicto y las votaciones ganadas con minorías en contra, y no el consenso, lo que impregna todo el proceso. O como también es sabido, incluso los consensos constitucionales se suelen alcanzar tras duras negociaciones, amenazas veladas, y bordeando siempre el límite de la ruptura y el enfrentamiento. Aún en aquellas situaciones en las que todos esperan salir ganando con cualquiera de las alternativas en discusión, el conflicto y los esfuerzos para condicionar a la otra parte pueden aparecer por el simple hecho de que los participantes piensen que algunas opciones les beneficiarán más que otras y, obviamente, no coincidan en la alternativa preferida⁴¹.

J.M. Buchanan ha reconocido en diversas obras este aspecto relativo a las preconcepciones que subyacen en la mayoría de sus análisis. En Buchanan (1993) afirma:

"Y, a grandes rasgos, esto es la perspectiva de la elección pública, una diferente manera de mirar los procesos políticos, diferente de aquella otra forma de mirar esos mismos procesos que surge de la perspectiva o enfoque del poder.... Existen, en todo caso, grandes contribuciones a hacer mediante la extensión de ambas perspectivas a lo largo de todo el espectro de instituciones. En este sentido, utilizar la perspectiva de la elección pública para el análisis de los procesos políticos resulta algo análogo a utilizar la perspectiva del poder para el estudio de los mercados".⁴²

No obstante, como ya he mencionado, tanto las aportaciones realizadas bajo el marco de la teoría de la burocracia como las realizadas bajo el marco de la teoría de la búsqueda de rentas constituyen excepciones en lo que se refiere a estas preconcepciones que estamos considerando. Aunque elaboradas a partir de un planteamiento en el que se

⁴¹ En el ámbito de los economistas, los trabajos de los institucionalistas norteamericanos o los elaborados bajo las corrientes marxistas y radicales son un ejemplo de análisis en los que se destacan influencias de poder y conflictos distributivos.

⁴² Buchanan (1983), págs.254-5.

recoge una cierta interacción entre agentes diversos (entre miembros del gobierno y a altos funcionarios, en un caso, y entre miembros del gobierno/parlamentarios y miembros de grupos de interés, en el otro), sin embargo dicha interacción no está planteada en términos de puras relaciones de intercambio voluntario o consenso, sino que el énfasis se pone precisamente en destacar la posición de privilegio ocupada por determinados funcionarios o por ciertos grupos de interés así como su capacidad de presionar y conseguir continuos aumentos en los presupuestos que gestionan en el caso de los primeros, y crecientes subvenciones o crecientes rentas derivadas del logro de regulaciones favorables, entre otras ventajas, en el caso de los segundos.

5. SOBRE EL CRITERIO DE EFICIENCIA PRESUNTA Y PROCESAL: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES

En lo que se refiere a las aportaciones de la *Economía Política Constitucional*, ¿cómo se concreta el enfoque de intercambio o consenso mencionado?. ¿Qué criterio de evaluación y recomendación utilizan quienes trabajan bajo la perspectiva de la elección pública y renuncian a la construcción y maximización de funciones de bienestar social?. A lo largo de su dilatada obra, J.M. Buchanan ha venido haciendo referencia a las concepciones de la llamada Filosofía Política Contractualista como fuente de inspiración de dicho criterio. V. Vanberg (1986) y otros utilizan el término *individualismo normativo*. El *consenso* o el *consentimiento* (explícito o implícito) constituyen también denominaciones que intentan dar concreción operativa a dicho criterio. Por último, el *criterio de eficiencia de Pareto*, interpretado en un sentido presunto y procesal, es otra de las denominaciones utilizadas⁴³.

Respecto a dicho criterio, cabe decir, en primer lugar, como el propio Buchanan reconoce, que defender la utilización del criterio del consenso, o eficiencia paretiana *presunta* y procesal, significa asumir explícita o implícitamente el juicio de valor o presunción de que cada persona es el mejor y único juez sobre su propio bienestar, frente a los posicionamientos alternativos más idealistas y objetivistas que recurren a criterios o fuentes de valor externas a los individuos. En un sentido estricto, quienes pretendan ser tenidos por *economistas políticos constitucionales* deberían limitar su participación en el debate sobre las reformas constitucionales a la exclusiva tarea de idear propuestas de reforma que pudiesen ser aceptadas por las personas implicadas, además, obviamente, de intentar promocionar dichas propuestas explicitando los beneficios que para todos se derivarían de su aplicación. J.M. Buchanan afirma sintéticamente:

⁴³ Véase Brennan y Buchanan (1985), cap. 2, además de Buchanan (1962), (1968), (1984a), (1984b), (1984c), (1985), entre otras. Otros autores como Wiseman, inspirados en Buchanan, han profundizado en este criterio al que denominan criterio de eficiencia subjetiva. La Tesis Doctoral de Saez, L.A. (1995), recoge y profundiza en estas aportaciones de Wiseman por referencia al proceso de descentralización ocurrido en España en su etapa democrática reciente.

"Incluso en este caso, el asesoramiento normativo que resulta posible es necesariamente muy limitado. No existe ningún conjunto de normas externas que puedan utilizarse como base para la evaluación. No obstante, el economista político puede, con prudencia, tratar de sugerir determinados cambios en los procedimientos y en las reglas que pudieran recoger un amplio consenso. Cualquier cambio sugerido ha de ser ofrecido exclusivamente en un sentido provisional, y lo que es más importante, deberá estar impregnado de realismo político."⁴⁴

Este es el espíritu de los más importantes trabajos en el ámbito de la *Economía Política Constitucional* elaborados por J.M. Buchanan, en solitario o en colaboración con G. Brennan, V. Vanberg y otros⁴⁵. El carácter cualitativo tanto de las evaluaciones comparativas realizadas por estos autores como de los argumentos justificativos ofrecidos en apoyo de sus propuestas de reforma constitucional es la inevitable consecuencia de este criterio y de la presunción mencionada. Y, evidentemente, dicho criterio de eficiencia de Pareto interpretado en términos de consenso entre los propios participantes resulta un criterio distinto del *criterio de eficiencia económica* objetivado en términos de rentabilidad monetaria (ingresos y costes monetarios) habitualmente utilizado por los economistas prácticos, pero también distinto al objetivado criterio de eficiencia utilizado por R. Coase, S. Pejovich, E. Furubotn, O. Williamson y otros autores bajo el marco de la llamada *Economía de los Costes de Transacción-Nueva Economía Institucional*.⁴⁶ Criterio éste último que se objetiviza en términos de los mayores o menores costes de transacción a que cada marco institucional da lugar en opinión del investigador, *ceteris paribus*.

Aproximarse, pues, a dicha tarea de evaluación y recomendación desde un enfoque tal permite a estos investigadores de la escuela de la elección pública despojarse del aura de tecnocratismo que caracteriza a las evaluaciones y recomendaciones de política económica elaboradas en el marco de las otras perspectivas mencionadas, aunque no siempre es así. Tecnocratismo que, en gran parte, se derivaba de esa forma de enfocar dichas cuestiones como si se tratara de problemas de maximización en contextos estáticos de Funciones de Bienestar Social construidas por el investigador y sujetas a restricciones dadas y conocidas⁴⁷. A pesar de las limitaciones derivadas del carácter cualitativo del criterio, y de

⁴⁴ Buchanan (1987), pág. 311.

⁴⁵ Véase Brennan y Buchanan (1980) y (1985), Buchanan y Vanberg (1989) o varios de los trabajos recogidos en Buchanan (1986), (1987b) y (1991).

⁴⁶ En Toboso (1995) realizo una evaluación comparada de los enfoques de análisis de los 'Viejos' y los 'Nuevos' economistas institucionales.

⁴⁷ Reflexiones en este sentido pueden encontrarse en numerosos trabajos de Buchanan, elaboradas en solitario o en colaboración. Véase a título de ejemplos los libros de Brennan y

otras que ahora mencionaré, esta ausencia de tecnocratismo y esta modestia intelectual puede considerarse un aspecto positivo del enfoque de la *Economía Política Constitucional*, por comparación con aquellos análisis evaluativos y prescriptivos sobre las decisiones políticas que atribuyen al investigador la posesión de un conocimiento objetivo sobre lo que mejoraría o empeoraría el bienestar económico de los miembros de una comunidad o país, sin necesidad de consultarles o incluso en contra de la propia opinión de aquellos, o de la opinión de sus organizaciones representativas.

Sin embargo, este posicionamiento normativo no siempre aparece explicitado en los trabajos de los muchos investigadores que dicen trabajar bajo la perspectiva de la elección pública, ni en los trabajos de muchos de aquellos que se dedican bien a difundir o bien a criticar estos análisis⁴⁸. En estos otros casos, los análisis evaluativos y prescriptivos elaborados se conciben como análisis inapelables en base a la propia opinión del investigador y sin necesitar de más contrastaciones. Si a ello unimos el hecho de que muchos de estos análisis se elaboran no sobre ese especial criterio de eficiencia presunta, sino a partir del criterio de eficiencia económica objetivado en términos de rentabilidad monetaria al que ya he hecho referencia, no es extraño comprobar que la idea más extendida sobre las aportaciones de la escuela de la elección pública es la de que estos autores han demostrado que los procesos políticos democráticos y el sector público en general tienen abundantes fallos e ineficiencias y que han logrado ofrecer soluciones de reforma eficaces para disminuir dichos fallos. Propuestas de reforma que, como es conocido, van en la línea de disminuir el intervencionismo político en los mercados, someter a los políticos a reglas fijas o a mayor competencia entre unos y otros niveles de gobierno, a disminuir el peso del sector público en la economía en favor del sector privado y los mercados, etc.. Cuando esta es la naturaleza atribuida a dichos análisis, el enfoque de la *Economía Política Constitucional* se está deformando, inadvertida o deliberadamente. Y no sólo en lo que se refiere al planteamiento tecnocrático arriba mencionado, sino también porque al concebir las consideraciones sobre la eficiencia en términos de rentabilidad monetaria se olvida toda consideración de las consecuencias distributivas a corto, medio y largo plazo derivadas de la existencia de unas u otras reglas e instituciones. Marcos institucionales-constitucionales que constituyen los elementos definidores, entre otras cuestiones, de cual va a ser el ámbito de actuación y el peso del sector privado y los mercados frente al sector público y los procesos políticos. Cuando por consideraciones de eficiencia concebida en términos de rentabilidad monetaria se proponen reformas tendentes a disminuir indiscriminadamente la presencia y funciones de protección y redistribución del sector público en favor de la expansión del sector privado

Buchanan (1980) y (1985), el pionero trabajo de Buchanan (1959) y el más reciente de Buchanan (1990).

⁴⁸ Los trabajos mencionados en la nota 32 constituyen referencias igualmente válidas en lo que a este tema se refiere.

y la competencia, habría que explicitar que, entre otras, una previsible consecuencia de tales reformas podría ser el agravamiento de la situación económica de aquellos sectores de la población más débiles que, en su caso, vieran disminuida su protección y sus rentas de redistribución y no pudieran aprovecharse de las mayores oportunidades de empleo supuestamente generadas por el mayor dinamismo y crecimiento económico a conseguir con dichas reformas, lo que en una economía en competencia internacional globalizada no está nunca asegurado⁴⁹.

Como ya mencioné en el apartado anterior, si toda propuesta que limite la cantidad o la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público acabará implicando, en mayor o menor medida, la expansión de las actividades del sector privado y los mercados, dichas propuestas de limitación y reforma del proceso político democrático y del sector público debería haberse extraído, cuanto menos, tras una evaluación comparada del grado de eficiencia de estas formas de organización y de aquellas que se van a ver potenciadas, no de la presunción implícita de que los mercados satisfacen siempre mejor los deseos y aspiraciones económicas de amplios grupos de población que los procesos políticos democráticos.

Por lo que hace referencia al segundo de los calificativos que acompañan al criterio de eficiencia utilizado en el marco de la *Economía Política Constitucional*, esto es, el de eficiencia procesal, cabe decir que la utilización de dicho criterio presupone orientar la tarea del investigador no a evaluar las decisiones o actuaciones públicas concretas aplicadas o aplicables bajo un marco de reglas e instituciones dadas⁵⁰ en términos de su

⁴⁹ Entre otras muchas consideraciones, cabría resaltar aquí además que reducir la evaluación y recomendación en materia de las políticas públicas a la simple consideración de los previsible impactos de las mismas sobre la rentabilidad monetaria de empresas y sectores, o de la economía en su conjunto, podría ser la opción mayoritariamente asumida por los directamente afectados en cuanto la menos mala, dado el contexto, incluso a sabiendas de que muchos podrán ver disminuida su renta y riqueza a corto, medio y largo plazo si las mejoras de rentabilidad exigen reformas laborales "flexibilizadoras", congelación de los sueldos de los funcionarios, cierres de capacidad en empresas públicas, decretos reduciendo los volúmenes de las prestaciones por desempleo y aumentando las exigencias de tiempo trabajado para tener derecho al mismo, recortes de gastos sociales, etc.. Pudiera ser así si las alternativas aún resultaran peores, aunque siempre hay alternativas con impactos distributivos diferentemente repartidos. Pero en cualquier caso esas propuestas de actuación pública elaboradas a partir del mencionado criterio de eficiencia económica objetivado en términos monetarios no garantizan que todos mejoren en esos mismos términos monetarios, ni evita por tanto que los que prevean resultar perjudicados netos en términos distributivos tengan argumentos para oponerse o para intentar modificar dichas recomendaciones y actuaciones. Lo mismo cabría decir de los análisis de evaluación institucional comparada elaborados bajo el marco de la Nueva Economía Institucional en los que el criterio de eficiencia se concreta en términos de los mayores o menores costes de transacción a que dá lugar cada marco institucional, en opinión cualitativa, en este caso, del investigador.

⁵⁰ Esto es, políticas impositivas, políticas monetarias, actuaciones de política industrial, decisiones en materia de gasto público en infraestructuras, decisiones sobre subvenciones a empresas, actuaciones en los mercados de divisas, etc., etc..

impacto sobre la rentabilidad monetaria-competitividad de unas u otras empresas, sectores o países, sino a evaluar el funcionamiento de reglas y estructuras institucionales alternativas en términos de cómo influirían dichas reglas sobre el bienestar económico de los participantes, aunque para ser precisos en la interpretación de estas ideas o presupuestos metodológicos del enfoque habrían de ser los afectados quienes se pronunciaran en último término, como ya he mencionado. Este aspecto metodológico de las aportaciones de la *Economía Política Constitucional* representa también un aspecto enormemente novedoso y útil, por comparación con los enfoques orientados a evaluar las decisiones políticas bajo reglas dadas y sus resultados, porque permite enfocar la reflexión hacia la consideración de las las posibles alternativas de organización institucional existentes, tanto en lo que se refiere a la organización institucional de los mercados como de los gobiernos, del sector privado y del sector público.

No obstante, cabe resaltar también aquí alguna otra limitación. La utilización del criterio del consenso como medida para determinar qué reformas institucionales-constitucionales serían deseables o aceptables parece evidente que otorgaría un claro poder de veto a aquellas minorías que, en su caso, estuviesen claramente favorecidas por unas u otras reglas e instituciones en vigor. Estructuras institucionales vigentes que podrían no ser aceptadas por consenso en caso de ser sometidas a referendun frente a otras reglas alternativas o frente a las mismas pero con pequeñas o marginales reformas. Reglas e instituciones vigentes de las que, para la mayoría, suele resultar difícil, costoso, o incluso imposible utilizar las famosas vías de la 'voz' y la 'salida'. Innumerables reglas e instituciones vigentes, por tanto, a las que la inmensa mayoría de la gente, y durante largos periodos de tiempo, se adapta porque piensa que es la opción menos mala, ante su impotencia y los peligros de no respetarlas. En unas circunstancias como las que acabo de mencionar, dicho criterio supondría, pues, privilegiar la situación institucional existente, esto es el llamado *estatus-quo* institucional, y raros son los casos de países en los que gerras civiles o revoluciones institucionales traumáticas del pasado histórico reciente no han dejado huella sobre la estructura institucional-constitucional vigente de una o otra manera.

Y en último lugar, para acabar este trabajo de presentación global y evaluación comparativa, cabe mencionar que otra limitación del enfoque de la *Economía Política Constitucional*, por lo que al criterio del consenso se refiere, es la que deriva de su falta de operatividad⁵¹ para servir de criterio útil a efectos de analizar y evaluar todas aquellas reformas institucionales de un nivel inferior al constitucional que tienen lugar en las democracias occidentales y que son resultado de decisiones mayoritarias, con amplias

⁵¹ Incluso aunque el mismo no se defina en términos de consenso *unánime*. Defender la utilización del criterio del *consenso amplio* frente al criterio más 'ideal' del *consenso unánime* es algo que ya quedó claramente expuesto en uno de los primeros libros de la escuela de la elección pública, esto es, en Buchanan y Tullock (1962).

minorías votando en contra. Poco nos aporta el decir que son presuntamente ineficientes porque no serían aprobadas por consenso si se sometieran a referendun general. El detallado examen de los conflictos distributivos que subyacen tras muchas de esas reformas institucionales, al igual que el análisis de los impactos distributivos derivados de las mismas, son temas que escapan al enfoque que estamos considerando por su propia configuración metodológica. Profundizar en este aspecto escapa también a los objetivos del presente trabajo.

5. A MODO DE CONCLUSION

En base a los argumentos y consideraciones presentadas en este trabajo, es posible afirmar que los análisis habitualmente elaborados por J.M. Buchanan y otros destacados autores bajo el marco de la *Elección Pública Positiva* y la *Economía Política Constitucional* representan un nuevo tipo de análisis económico por comparación con los análisis neoclásicos *tradicionales*. Aunque son varias las coincidencias en lo que se refiere a los principales supuestos de partida, preconcepciones, criterios y métodos utilizados en ambos casos para la elaboración de las teorías y modelos, las diferencias de enfoque son lo suficientemente importantes como para resultar más adecuado calificar a unas y otras aportaciones como pertenecientes a dos diferenciados programas de investigación, en un sentido lakatosiano, dos diferenciados paradigmas o dos escuelas de pensamiento. Aunque ambos tipos de análisis se adscriben a la llamada tradición metodológicamente individualista, por oposición a los elaborados a partir de métodos de análisis sistémicos o holistas como, por ejemplo, los predominantes entre los viejos institucionalistas norteamericanos, el grado de reduccionismo al que unos y otros autores aspiran es bien diferente. Bajo la perspectiva de la elección pública no es necesario ni conveniente aspirar a desmenuzar los análisis hasta el punto en el que los mismos aparezcan constituidos sólo por acciones individuales en solitario o en equipo, con preferencias estables y sujetas exclusivamente a restricciones de tipo natural, tecnológico o presupuestario. Diversas reglas, normas, procedimientos y elementos institucionales, así como otros muchos aspectos socio-políticos, forman parte de las variables explicativas habitualmente utilizadas en los análisis elaborados bajo el marco de la *Elección Pública Positiva*, y constituyen también los objetos de estudio básicos de las aportaciones de la *Economía Política Constitucional*. Ello representa una potencialidad de dicho enfoque por comparación con aquellos otros que aspiran a un reduccionismo extremo.

Por lo que se refiere al estereotipado supuesto motivacional del *homo-economicus* estándar y al criterio de racionalidad completa que le suele acompañar, las semejanzas entre estos y los análisis neoclásicos *tradicionales* son prácticamente totales. Aún reconociendo que dichos supuestos no son en absoluto representativos del complejo abanico de motivaciones humanas ni de las limitadas capacidades cognitivas y de

procesamiento de la mayoría de las mentes humanas, es posible afirmar que los análisis elaborados bajo el marco de la Elección Pública Positiva permiten dar cuenta de muchos fenómenos relacionados con los procesos de decisión pública que resultaban inexplicables a partir de los enfoques fundamentalmente prescriptivos basados en el llamado supuesto motivacional del interés general y orientados a la maximización de supuestas funciones de bienestar social. Decisiones públicas que en las sociedades democráticas desarrolladas afectan a la organización institucional y regulación de los mercados y sectores de actividad económica, a la adjudicación de subvenciones a empresas, a la fijación de impuestos, a la adjudicación de compras, suministros y subcontrataciones, a la organización y gestión de las administraciones públicas y los servicios prestados, al establecimiento o reforma de sistemas públicos de protección social, al reparto de los recortes presupuestarios a aplicar en un determinado ejercicio, etc., etc., etc.. Con un enfoque tal se pone el énfasis en las posibles y predecibles influencias que en todas esas decisiones pueden tener los intereses particulares de todos aquellos que están interviniendo en el proceso decisor, incluyendo la posibilidad de que dichos agentes públicos se comporten como las teorías del ciclo político-económico predicen, de que sean propensos a incurrir en déficits públicos y a financiarlos con la emisión de deuda pública, de que intencionalmente favorezcan a determinados grupos de interés en su constante búsqueda de rentas, de que estén más preocupados en aumentar el presupuesto de su departamento que en obtener mejoras de organización y ahorro de costes, etc., etc.

No obstante, con este supuesto motivacional no se puede dar cuenta de otros muchos aspectos de los complejos procesos políticos democráticos. La influencia que las consideraciones éticas e ideológicas tienen en el comportamiento de unos y otros agentes, o la importancia de las limitaciones cognitivas y de procesamiento de información derivadas de nuestra limitada racionalidad, o aquellos aspectos relacionados con las llamadas debilidades de voluntad cuando estas aparecen en la esfera pública, son algunos de esos aspectos.

Por lo que se refiere a los supuestos, criterios y métodos utilizados para la elaboración de las aportaciones de la *Economía Política Constitucional*, aunque pensar en la reforma constitucional a partir de ese desconfiado y cínico supuesto de comportamiento permite enfocar el tema teniendo en cuenta los peligros derivados de que determinadas minorías logren mantener estructuras institucionales que claramente les beneficien a costa de todos los demás, y ello puede considerarse un aspecto positivo del enfoque por comparación con los otros enfoques mencionados en este trabajo, a la hora de evaluar las propuestas de reforma constitucional resulta, sin embargo, necesario considerar la influencia ejercida sobre las mismas por el resto de fundamentos metodológicos del enfoque. Toda propuesta que limite la cantidad o la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público acabará implicando, en mayor o menor medida, la expansión de las actividades del sector privado. Si dichas propuestas han sido extraídas a partir de análisis

claramente impregnados de la mencionada desconfianza hacia los agentes públicos y decididamente orientados a evaluar la eficiencia del proceso político democrático y el sector público, ello debería ir acompañado, cuanto menos, de una similar consideración de cómo funcionan esos mercados que se van a ver potenciados, no de la presunción implícita de que éstos satisfacen siempre mejor los deseos y aspiraciones económicas de amplios grupos de población de lo que lo hacen los procesos políticos democráticos. Si ante un fallo de eficiencia en el funcionamiento de los mercados no debería presuponerse que una mayor presencia del sector público automáticamente mejorará la situación, tampoco debería adoptarse una presunción en sentido inverso.

Si bien el criterio de eficiencia presunta y procesal utilizado por J.M. Buchanan y sus más directos colaboradores para la evaluación y para las recomendaciones de reforma constitucional tiene unas características muy particulares, que lo diferencian del criterio de eficiencia económica objetivado en términos de rentabilidad monetaria, otros muchos autores que dicen trabajar bajo la perspectiva de la elección pública parecen utilizar este último cuando proceden a elaborar propuestas de reforma tendentes a disminuir el intervencionismo político en los mercados, a someter a los políticos a reglas fijas o a mayor competencia entre unos y otros niveles de gobierno, a disminuir el peso del sector público en la economía en favor del sector privado y los mercados, etc., y justifican dichas propuestas con el argumento de que las empresas privadas y los mercados funcionan con mayores niveles de eficiencia económica. Por ello, no resulta extraño comprobar que la idea más extendida sobre las aportaciones de la escuela de la elección pública es la de que estos autores han demostrado que los procesos políticos democráticos, y el sector público en general, tienen abundantes fallos e ineficiencias y que han logrado también ofrecer soluciones de reforma eficaces para disminuir dichos fallos.

Cuando los análisis evaluativos y prescriptivos se presentan así, el enfoque de la Economía Política Constitucional habitualmente utilizado por J.M. Buchanan y otros destacados miembros de la escuela de la elección pública se está deformando, inadvertida o deliberadamente, en los varios sentidos mencionados en este trabajo, y en particular se está olvidando toda consideración acerca de las consecuencias distributivas a corto, medio y largo plazo que se derivan de la existencia de unas u otras reglas e instituciones. Marcos institucionales-constitucionales que constituyen los elementos definidores de cual va a ser el ámbito de actuación y peso del sector privado y los mercados frente al sector público y los procesos políticos. Cuando por consideraciones de eficiencia concebida en términos de rentabilidad monetaria se proponen reformas tendentes a disminuir indiscriminadamente la presencia y funciones de protección y redistribución del sector público en favor de la expansión del sector privado y la competencia, habría que explicitar que, entre otras, una previsible consecuencia de tales reformas podría ser el agravamiento de la situación económica de aquellos sectores de población más débiles que, en su caso, vieran disminuida su protección y sus rentas de redistribución y no pudieran aprovecharse de las

mayores oportunidades de empleo supuestamente generadas por el mayor dinamismo y crecimiento económico a conseguir mediante dichas reformas, lo que en una economía en competencia internacional globalizada no está nunca asegurado.

Por último, la estricta observancia de los planteamientos metodológicos defendidos por J.M. Buchanan y otros destacados miembros de la escuela de la elección pública en lo que al criterio de eficiencia presunta o consenso se refiere, hace inoperativo al enfoque de la *Economía Política Constitucional* cuando lo que se desea es evaluar toda la serie de reformas institucionales de nivel inferior al constitucional que habitualmente tienen lugar en las democracias occidentales y que son resultado de decisiones mayoritarias, con amplias minorías votando en contra. Poco nos aporta el decir que son presuntamente ineficientes porque no serían aprobadas por consenso si se sometieran a referéndum general. El detallado examen de los conflictos distributivos que subyacen tras muchas de esas reformas institucionales, al igual que el análisis de los impactos distributivos derivados de las mismas, son temas que escapan al enfoque que estamos considerando por su propia configuración metodológica. Privilegiar el status quo institucional existente es otra de las consecuencias de respetar estrictamente dichos planteamientos.

REFERENCIAS

AMOR, E. (1987): "Modelos del ciclo político económico en España", Revista del IEE, nº 2, 1987.

AXELROD, R. (1984), The Evolution of Cooperation. Basic Books, 1984, New York.

BERGSON, A. (1938). "A Reformulation of Certain aspects of Welfare Economics", Quarterly Journal of Economics, 52, Febrero, págs. 310-34.

BOLAND, L. A. (1982), The Foundations of Economic Method. George Allen & Unwin Publ., 1982, London.

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. (1980): The Power to Tax. Cambridge University Press, Cambridge. (Trad. en Unión Editorial)

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. (1981): "The Normative Purpose of Economic Science", en Buchanan, J.M.: Economics. Between Predictive Science and Moral Philosophy. Texas University Press 1987, Texas.

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. (1985): The Reason of Rules. Cambridge University Press, Cambridge. (Trad. en Unión Editorial)

BRENNAN, G. y LOMASKI, . (1993): Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference. Cambridge University Press, Cambridge.

BRENNAN, G. y CASAS PARDO, J. (1990): "La Constitución Española a la Luz de la Economía Política de las Constituciones", Hacienda Pública Española, 116, 3.

BRODBECK, M. (1968), Readings in the Philosophy of the Social Sciences. New York, MacMillan.

BUCHANAN, J.M. y VANBERG, V.V. (1989): "Interests and Theories in

Constitutional Choice", Journal of Theoretical Politics, vol. 1, 1, Enero.

BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1962): El Cálculo del Consenso. Espasa Calpe 1980, Madrid.

BUCHANAN, J.M. y WAGNER, R.E. (1977): Democracy in Deficit. The Political Legacy of J. Keynes. Academic Press, Nueva York. (Traducido Ed. Rialp)

BUCHANAN, J.M. y WAGNER, R.E. (1987): "The Political Biases of Keynesian Economics", en Buchanan, J.M.: Economics. Between Predictive Science and Moral Philosophy. Texas University Press, Texas.

BUCHANAN, J.M. (1959): "Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy", en Buchanan, J.M.: Fiscal Theory and Political Economy. University of North Carolina Press 1960, Chapel Hill.

----- (1960): "Is Economics the Science of Choice?", en Buchanan, J.M.: Economía y Política. Escritos Seleccionados. Universitat de Valencia, 1987, Valencia.

----- (1962): "The Relevance of Pareto Optimality", en Buchanan, J.M.: Freedom in Constitutional Contract. Texas University Press, 1977, Texas.

----- (1964): "What Should Economists Do?", en Buchanan, J.M.: What Should Economists Do?. Liberty Press, 1979, Indianapolis.

----- (1968): The Demand and Supply of Public Goods. Rand McNally, 1968.

----- (1968): "An Economist's Approach to 'Scientific Politics'", en Buchanan, J.M.: What Should Economists Do ?. Liberty Press, 1979, Indianapolis.

----- (1973): "L.S.C. Cost Theory in Retrospect", en Buchanan, J.M.: Economics. Between Predictive Science and Moral Philosophy. Texas University Press 1987, Texas.

----- (1975a): The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan. University of Chicago Press, Chicago.

----- (1975): "Un Paradigma Contractario para Aplicar la Teoría Económica", en Buchanan, J.M.: Economía y Política. Escritos Seleccionados. Universitat de València, 1987, Valencia.

----- (1976a): "Methods and Morals", en Buchanan, J.M.: What Should Economists Do?. Liberty Press, 1979, Indianapolis.

----- (1976b): "General Implications of Subjetivism in Economics", en Buchanan, J.M.: What Should Economists' Do?. Liberty Press 1979, Indianapolis.

----- (1978): "Natural and Artifactual Man", en Buchanan, J.M.: What Should Economist Do?. Liberty Press, 1979, Indianapolis.

----- (1979): "Política sin Romanticismos. Esbozo de una Teoría Positiva de la Elección Pública y de sus Implicaciones Normativas", en Buchanan, J.M. y otros: El Análisis Económico de lo Político. I.E.E. 1984., Madrid.

----- (1982): "The Domain of Subjective Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy" en Buchanan J.M.: Economics. Between Predictive Science and Moral Philosophy. Texas University Press 1987, Texas.

----- (1983): "The Public Choice Perspective", en Buchanan, J.M.: Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's. New York University Press, 1986, New York.

----- (1984a): "Contractarianism and Democracy", en Buchanan, J.M.: Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's. New York University Press, 1986, New York.

----- (1984b): "Sources of Opposition to Constitutional Reform", en Buchanan, J.M.: Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's. New York University Press, 1986, New York.

----- (1984c): "Political Economy and Social Philosophy", en Buchanan, J.M.: Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's. New York University Press, 1986, New York.

----- (1985): "Constitutional Democracy, Individual Liberty, and Political Equality", en Buchanan, J.M.: Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's. New York University Press 1986, New York.

----- (1986): Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's. New York University Press 1986, New York.

----- (1987a): "The Constitution of Economic Policy", en Buchanan, J.M.: Economics. Between Predictive Science and Moral Philosophy. Texas University Press, 1987, Texas.

----- (1987b): Economics. Between Predictive Science and Moral Philosophy. Texas University Press, 1987, Texas.

----- (1991): The Economics and the Ethics of Constitutional Order. University of Michigan Press, Ann Arbor.

----- (1994): Ethics and Economic Progress. University of Oklahoma Press, Londres.

----- y SAMUELS, W.J. (1975): "On Some Fundamental Issues in Political Economy: An Exchange of Correspondence", Journal of Economic Issues, vol. IX, March 1975.

CASAHUGA, A. y BACARIA, J. (1984): Teoría de la Política Económica. IEF, Madrid.

CASAS PARDO, J. (1984): "Estudio introductorio", en Buchanan y otros: Análisis Económico de lo Político. IEE, Madrid.

COLOMER, J. (1990): El Arte de la Manipulación Política. Anagrama, Barcelona.

CORONA, J.F. (1987): Introducción a la teoría de la decisión pública. INAP, Madrid.

CORONA, J.F. (1991): "Ética y Teoría de la Elección Pública", ICE-Revista de Economía, nº 691, Marzo.

CORONA, J.F. (1994): Lecturas de Hacienda Pública. Minerva Ed., Madrid.

CORONA, J.F. y VARELA, F. (1987): "El Leviathan Reproducido" Revista del I.E.E., nº 2, 1987. **DE PABLOS, L.** (1990): "Teoría de la elección pública: últimas líneas de investigación", Hacienda Pública Española, 116, 4.

ELSTER, J. (1982), "Marxismo, Funcionalismo y Teoría de Juegos. Alegato en Favor del Individualismo Metodológico", Zona Abierta, 33, Oct.-Dic., 1984.

ELSTER, J. (1983), Uvas Amargas. Sobre la Subversión de la Racionalidad. Península, 1988, Barcelona.

ELSTER, J. (1989), Solomonic Judgments. Studies on the Limitations of Rationality. Cambridge University Press, Cambridge.

FIELD, A. J. (1979), "On the exploration of rules using rational choice models". Journal of Economic Issues, vol. 13, 1, March 1979, pp. 49-72.

FIELD, A. J. (1984), "Microeconomics, Norms, and Rationality". Economic Development and Cultural Change, vol. 30, 1984, pp. 483-711.

FUENTES QUINTANA, E. (1987): "J.M. Buchanan. Premio Nobel de Economía 1986", Papeles de Economía Española, nº 30.

GONZALEZ PARAMO, J.M. (1987): "Reforma Tributaria y Déficit Público en J.M. Buchanan", Papeles de Economía Española, nº 30.

HANSEN, B. (1958): The Economic Theory of Fiscal Policy. George Allen Unwin, Londres.

HICKS, J. (1937): "Mr. Keynes y los Clásicos", en Hichs, J: Ensayos Críticos sobre

Teoría Monetaria. Ariel, 1970, Barcelona.

HODGSON, G. (1986), "Behind Methodological Individualism". Cambridge Journal of Economics, 10, 1986, pp. 211-24.

KAHNERMAN, D. (1994): "New Challenges to the Rationality Assumption", Journal of Institutional and Theoretical Economics, 150, 1, pp. 18-36.

KRIMMERMAN, E. (1969), The Nature and Scope of Social Science. Appleton Century Croofts, 1969.

LAKATOS, I. & MUSGRAVE, A. (1968), Problems in the Philosophy of Science. North Holland, 1968, Amsterdam.

LINDENBERG, S. (1990), "Homo Socio-economicus: The Emergence of a General Model of Man in the Social Sciences". Journal of Institutional and Theoretical Economics, vol. 146, 4, 1990, pp. 727-48.

KIRSCHEN, A. (1965): Política económica contemporánea. Oikos Tau, 1968, Barcelona.

MOLDES, E. (1987): Elección Pública. Hacia una Teoría de los Fallos Colectivos. I.E.F., Madrid. **MUELLER, D.C.** (1979): Elección Pública. Alianza Ed. 1984, Madrid.

MUELLER, D.C. (1989): Public Choice II. Cambridge University Press, 1990, Cambridge.

O'NEIL, J. (1973), Modes of Individualism and Collectivism. Heineman, London.

PIGOU, A. (1932): The Economics of Welfare. MacMillan, Londres.

PUY, P. (1987): "El Programa de la Economía Constitucional: Una Síntesis", Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, vol. 37, nº 192, Noviembre-Diciembre.

RUTHERFORD, M. (1994), Institutions in Economics. Cambridge University Press, Cambridge. **ROBBINS, L.** (1932): Naturaleza y Significado de la Ciencia Económica. Macmillan 1981, Londres.

SAEZ PEREZ, L.A. (1995): Economía Política Constitucional: una Aplicación al Proceso de Descentralización Español. Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza.

SIMON, H. A. (1976), "From Substantive to Procedural Rationality". En LATSIS, S. J. (1976): Method and Appraisal in Economics. Cambridge University Press, 1976, Cambridge.

SIMON, H. A. (1978), "Rationality as Process and as Product of Thought". The American Economic Review, vol. 68, 2, May 1978.

SIMON, H. A. (1979), "Rational Decision Making in Business Organization". The American Economic Review, 69, 4, Sept. 1979, pp. 493-513.

SAMUELSON, P. (1947): Fundamentos del Análisis Económico.

SCHLICHT, E. (1990), "Rationality, Bounded or Not, and Institutional Analysis". Journal of Institutional and Theoretical Economics, vol. 146, 4, 1990, pp. 703-719.

SCHOTTER, A. (1981), The Economic Theory of Social Institutions. Cambridge University Press, 1981, Cambridge.

TINBERGEN, J. (1952): Teoría económica de la política fiscal. I.E.F. 1984, Madrid.

TINBERGEN, J. (1956): Política económica: principios y formulación. F.C.E., 1961, Mexico.

TOBOSO, F. (1990): "Una Teoría de las Instituciones y Procesos Políticos Metodológicamente Individualista", Cuadernos de Economía, vol. 18, n. 52, Mayo-Agosto 1990.

----- (1991a): "El Papel del Homo-economicus en la Teoría Positiva de la Elección Pública", Cuadernos de Economía, n. 55, vol. 19, Mayo-Agosto 1991.

----- (1991b): "Intercambio Político, Democracia y Soberanía Popular: el Programa de Investigación de la Escuela de la *Public Choice*", Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, vol. 41, n. 212, Marzo-Abril 1991.

----- (1992a): "Notas para el Estudio de la Elección Pública. Origen y Evolución del Programa de Investigación de la Escuela de la *Public Choice*", Revista de Estudios Políticos, n. 77, Jul.-Sept. 1992.

----- (1992b): "Metodología de la Teoría de la Elección Pública", Hacienda Pública Española, n. 122, vol. 3, 1992.

----- (1993): "El Postulado del Homo-economicus y la Economía Política Constitucional de la Escuela de Virginia", Cuadernos de Economía vol. 21, 61, Mayo.

----- (1994): "The Role the Static Maximization Approach Plays in Neoclassical Analysis", Journal of Interdisciplinary Economics, vol. 5, págs. 121-33.

----- (1995): "Explaining the Process of Change Taking Place in Legal Rules and Social Norms: the Cases of Institutional Economics and New Institutional Economics", European Journal of Law and Economics, vol 2, 1.

----- (1996): "Is Institutional Individualism an Adequate Method for analyzing Institutional Changes?", Review of Political Economy (en evaluación), (ponencia presentada a la 1995 EAEPE Conference, Cracovia).

VANBERG, V.V. (1986): "Individual Choice and Institutional Constraints: the Normative Element in Classical and Contractarian Liberalism", Analyse and Kritik 8, pág. 113-49.

VANBERG, V.V. (1989): "Carl Menger's Evolutionary and John Commons' Collective Action Approach to Institutions": A Comparison, Review of Political Economy, vol. 1, 3, pág. 334-60.