

“Una crítica a la constitucionalización de las políticas económicas”.

Dr. Sergio C. Roque González

Departamento de economía y dirección de empresas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

sergior@empresariales.ulpgc.es

1.- Oportunismo y análisis económico de la política.

El fenómeno de la corrupción pública, entendido como aprovechamiento partidista frente al interés general, ha sido un fenómeno permanente de la interacción humana. Basta repasar los escritos de algunos de los grandes juristas, economistas, filósofos y politólogos de todas las épocas para percatarse de lo añejo del fenómeno. A modo de ejemplo, la desconfianza de Adam Smith hacia el Estado es bien conocida. Stigler (1981), refiriéndose a Smith y a su fuerte preferencia por la actividad económica privada, señala que la profunda desconfianza del autor escocés hacia el Estado se basaba primordialmente en los estímulos (incentivos) más que en las competencias del Estado. Smith no presta excesiva atención a la conducta gubernamental inepta; en efecto, cree claramente que en lo que a eficiencia se refiere, las compañías por acciones y aún más las universidades tenían más delito que el Estado. Su queja real contra el Estado se concreta en que se trata de una criatura de grupos articulados y orientados a su provecho propio y, por encima de todos, los comerciantes y fabricantes. De igual modo, Pigou (1932) sostiene que no podemos esperar que ninguna autoridad pública obtenga o siquiera intente conseguir el ideal de la competencia perfecta, debido a que las mismas también pueden presentar casos de presiones sectoriales y corrupción personal debido a intereses privados.

Quizás, lo que más llama la atención de la postura de los economistas frente a otros investigadores sociales es que suelen “descontarla”; la dan como dada, como un hecho evidente si consideramos el supuesto del comportamiento egoísta oportunista de los agentes. Por tanto, cuando los economistas abordan cualquier intervención pública o comparación de lo público con lo privado, el comportamiento corrupto se trata muchas veces como un parámetro. En cambio, los autores que adscribimos a los campos del derecho, la política y la filosofía política suelen darle a este fenómeno una trascendencia analítica mayor, pues no en vano consideran

las repercusiones que pueden tener para los regímenes democráticos y su estabilidad¹. Sin duda alguna es uno de los asuntos que más vulnerable hace a los gobiernos frente a los críticos de la oposición y, además, es un arma poderosa para aquellos que se posicionan al margen de las reglas democráticas. Como la corrupción con toda seguridad se hace especialmente visible en la política democrática, la oposición tiene una gran oportunidad para desacreditar como corrompidos no sólo a los líderes (y a sus asociados), sino a todo el partido y, en el caso de una oposición desleal, a todo el sistema (Recalde,1995; Linz, 1996). Existe normalmente una correlación significativa entre la imagen de los políticos como una clase en conjunto deshonesto y la tendencia al empleo de medios violentos.

Podría pensarse que la corrupción económica actual se explica, en gran parte, por la necesidad que tiene el ciudadano de colmar la autoestima a través del éxito económico y de la riqueza, lo que origina un relajamiento de los mecanismos morales. Sin embargo, este argumento no cuenta con la evidencia empírica. La sociedad burguesa no trae, como cabría esperar, un relajamiento de los frenos morales. Precisamente, para Montesquieu (1750), al margen de que el efecto natural del comercio es la paz entre las naciones, el espíritu del comercio produce en los hombres cierto sentido de la justicia estricta, opuesto, por un lado, al pillaje y, por otro, a aquellas virtudes morales que hacen a los hombres poco rígidos cuando se trata de sus propios intereses y descuidados cuando se trata de los intereses ajenos.

De la misma opinión son Max Weber (1901) Y Alfred Marshall (1920). Para el autor alemán el afán de lucro nada tiene que ver con el capitalismo. Señala que son tendencias que se encuentran por igual en los camareros, los médicos, los taxistas, los artistas, los jugadores, los mendigos, los soldados, los ladrones, etc. “Es preciso, por tanto, abandonar de una vez para siempre un concepto tan elemental e ingenuo del capitalismo, con el que nada tiene que ver la “ambición”, por ilimitada que ésta sea” (Weber, 1901:8-9). Por el contrario, sostiene

¹ Es evidente que también los economistas veían con claridad las consecuencias de la corrupción para las libertades, pero su preocupación no eran las teorías del “buen gobierno”, sino que sus intereses se han centrado en el funcionamiento del sistema económico y en la necesidad de restringir el papel del Estado en el mismo, aunque reconocían que las esferas de la política, el derecho y la economía están íntimamente imbricadas. Quizás, desde David Ricardo la ciencia económica perdió un poco de vista el papel de las instituciones legales en el sistema, visión que los paradigmas actuales reclaman (Eggertsson, 1990).

que el capitalismo debería considerarse precisamente como un freno o, por lo menos, como la moderación racional de este impulso racional lucrativo². Marshall (1920) corrobora, desde la ciencia económica, la idea de Weber cuando expresa que no hay razón para pensar que los hombres se aprovechan en mayor proporción de lo que solían hacerlo. Es más, sostiene que los modernos métodos de comercio implican hábitos de confianza, por una parte, y de fuerza para resistir la tentación de deshonestidad por otra, que no se dan entre la gente no comerciante.

La falta de correlación causal entre el fenómeno de la corrupción y el capitalismo también puede visualizarse en los griegos clásicos, cuyo “modo” de producción esclavista poco tiene de común con el que se desarrolló a partir del siglo XII en la Europa Occidental. Así, a modo de ejemplo, Aristóteles (1974:58-9) en el libro II, Capítulo IV de su *Política* sostiene que “la avidez de los hombres es insaciable; al pronto se contentan con dos *óbolos*³, pero una vez que han formado un patrimonio, sus necesidades aumentan sin cesar, hasta que sus aspiraciones no conocen límites; y aunque la naturaleza de la codicia consiste precisamente en no tener límites, los más de los hombres sólo viven para intentar saciarla”.

Por lo dicho, si la corrupción (el oportunismo) es un fenómeno presente en cualquier tiempo y lugar y es fruto de la avidez por enriquecerse o, en el mejor de los casos, en favorecerla en terceros cercanos, parece evidente que no debe afectar sólo al ámbito público, sino que también debe estar extendido en el ámbito al que denominamos privado. No es necesario una investigación exhaustiva, basta con la información cotidiana que tenemos para percatarnos de ello: dependientes que sustraen artículos o dinero de las empresas en las que trabajan y directivos que, con cargo a las empresas que dirigen y administran por cuenta de otros, realizan gastos muy personales. Extraña es la empresa que no haya sufrido casos de corrupción en su seno. Pero al contrario que en el ámbito público, en la esfera de lo privado afecta sólo a los propietarios de los derechos de propiedad, no a la comunidad como un todo. Salvo en empresas grandes que cotizan en bolsa (como los casos Banesto y Enron), la solución será privada y opaca. En este contexto, de nuevo la perspicacia de Smith (1776) nos

² En la postura de Weber (1901), respecto a los frenos racionales, se observan destellos de lo que más tarde la literatura llamará, tanto en la economía de las organizaciones como en la filosofía política, la “moral por acuerdo” o la “moral por interés”. Véase Gauthier (1986).

³ Salario de los jueces en Atenas.

da un ejemplo de la corrupción en el ámbito privado al señalar que los empleados de las grandes compañías, como la Compañía de la Indias Orientales estaban interesados solamente en sus propias fortunas personales. Opina que no es posible que unos empleados que se hallan manejando, en calidad de jefes, tales factorías a diez mil millas de distancia y, por tanto, fuera de la inspección de sus jefes, por una simple orden de sus superiores, abandonen cualquier negocio propio, desentendiéndose de la fortuna que pueden hacer, y se contenten siempre con los modestos sueldos que la compañía les paga.

El fenómeno de la corrupción en el ámbito de lo público es fácilmente explicable con los desarrollos de la teoría económica reciente, principalmente con la teoría de la agencia. Así, en línea con Jensen y Meckling, (1976), es posible caracterizar la relación entre ciudadano-votante y el político como una relación de agencia, que es un contrato bajo cuyas cláusulas, una o más personas, llamadas principales (ciudadanos-votantes) contratan a otra persona, llamada agente (político), para que realice determinados servicios en su nombre, lo que implica cierto grado de delegación de autoridad en el agente. Si ambos contratantes son maximizadores de utilidad, existen buenas razones para pensar que el agente no actuara siempre en el mejor provecho del principal.

Aunque el análisis que caracteriza las relaciones de agencia se ha localizado en el ámbito de la empresa y el mercado (relaciones entre proveedores-clientes, empresario-trabajador, accionista-gerente, etc.) es claro la cobertura potencial que presta al estudio de las relaciones entre ciudadanos-votantes, políticos, burócratas, partidos políticos y grupos de interés. Como bien sostiene Lane (1993), la relación de agencia constituye la esencia de las instituciones públicas, y en especial de la gestión pública, en estados democráticos. No obstante, la aplicación al ámbito de lo público de esta teoría suele hacerse tomando en cuenta - implícitamente- una serie de características diferenciadoras del contexto contractual, entre las que destacamos las siguientes :

a) Los contratos entre ciudadanos-votantes y políticos son principalmente de carácter implícito y, por tanto, tremendamente incompletos.

b) Los políticos que ostentan el poder en un momento determinado pueden modificar el marco legal que regula las relaciones entre ellos y los demás agentes.

c) La relación contractual no puede romperse hasta que no se agoten los mandatos o se forme otra coalición ganadora a través de un “voto de censura”.

d) Los errores que los políticos cometen no afectan, en la mayoría de los casos, a la riqueza personal acumulada. Sí pueden afectar, en cambio, a su renta futura.

e) El coste personal que asume un ciudadano-votante en controlar a los políticos y a los funcionarios es tremendamente desproporcionado frente al beneficio que obtiene del hecho de que el comportamiento *ex post* de ambos se ajuste a lo que explícita y/o implícitamente se haya pactado. Por ello, los problemas de la acción colectiva (Olson, 1965) son muy importantes en este caso.

f) Todas las mejoras de eficiencia, en el sentido de Leibenstein (1966), que políticos y burócratas puedan realizar en las organizaciones estatales no incrementan de forma directa su riqueza y renta. Por tanto, los incentivos para ser eficientes son débiles, de “baja potencia”. No existe renta residual apropiable como en el caso de empresarios y directivos. Además, puede darse una especie de “ley de Gresham” de los funcionarios, en la que las actitudes responsables se vean desplazadas por los oportunistas.

g) Existe una mayor separación informativa entre el ciudadano-votante respecto a los políticos y burócratas que la existente entre accionistas y gerentes o entre empresarios y empleados. Aunque el ciudadano-votante pudiese tener datos ciertos sobre los resultados de proyectos y servicios, no tiene nada parecido al mercado de capitales de las empresas (bolsa) para comparar rendimientos. La asimetría informativa es mayor, la calidad de los servicios tiene problemas importantes de medición y no existen incentivos para diseñar estructuras que la faciliten, tal y como ocurre en el mercado.

h) La variable ideológica, al existir falta de información sobre la actuación de las administraciones públicas, es fundamental. A través de “mitos” y “representaciones de la realidad”, la distorsión de los hechos permite a políticos, funcionarios y grupos de interés un mayor comportamiento oportunista (riesgo moral).⁴

i) El empleo en el sector público suele ser permanente y las retribuciones no están sujetas a incentivos por desempeños u objetivos. Las funciones son generalistas en la mayoría de los casos.

⁴ Una persona que ante un caso de corrupción en su empresa reacciona con absoluta inflexibilidad puede “inventarse” todos los argumentos imaginables para disculpar o negar la corrupción de “su” partido o líder

j) Todos los ciudadanos-votantes, hayan o no votado por el grupo en el poder, soportan las consecuencias de las decisiones de los políticos y burócratas. No existe el mecanismo de “salida” de Hirshman, (1970) como en el mercado no monopolista.

k) El político puede conseguir parte de los recursos que los ciudadanos-votantes ponen a su disposición para defenderse de los mismos ciudadanos-votantes ante las imputaciones de corrupción.

l) El mercado político y la prensa independiente son sucedáneos débiles del mercado de capitales. Sin ellos, las posibilidades de control y de disciplina de políticos y burócratas serían bajas y, por tanto, las posibilidades para el oportunismo enormes.

Sobre la base de las características señaladas del ámbito público, y con el apoyo en la propia teoría económica, no es difícil llegar a la hipótesis de que los agentes en el ámbito de la política tienen un *plus* a comportarse oportunistamente, es decir, a dedicar recursos del sector público a su provecho personal, tanto en forma pecuniaria (“mordidas”, cheques desviados, etc.) como no pecuniaria (despachos lujosos, personal *staff* innecesario, viajes, entradas para espectáculos, etc.) Se puede pensar en un mercado donde se venden regulaciones para grupos de interés a cambio de apoyo financiera para políticos y funcionarios⁵.

Ante el oportunismo y la corrupción, que son unas constantes en las relaciones sociales - evidentemente, no afecta a todos, pero sí tiene consecuencias para todos- cabe, o bien apelar a las conciencias (la moral), o bien a las reglas de juego. Como queda claro en la obra de Smith (1776), los economistas han preferido centrar su atención en las reglas de juego que jalearse las conciencias de los actores sociales. Dice Stigler (1981) que los economistas raramente han invertido mucho tiempo en exhortar a los individuos a motivaciones más altas o conductas más ejemplares. En esta línea, la *Public Choice* ha llegado a la conclusión de que es necesaria una reforma constitucional estricta, de tal forma que se ponga estrechos límites a la

⁵ Existe una enorme literatura que sobre la base de las teorías de la agencia y de juegos ha modelizado el comportamiento de políticos y burócratas, explicando el fenómeno del oportunismo en el ámbito político y los mecanismos de control para disminuirlo, así como los efectos sobre el crecimiento de las naciones. Véase, a modo de ejemplo, Krueger (1974), Lui (1986), Shleifer Y Visny (1993), Tirole (1993), Banfield (1975), Andvig Y Moene (1990).

intervención del Estado; no en vano, la corrupción y la redistribución “injusta” se perciben como fenómenos asociados a la expansión “excesiva” del sector público.

2.- El desarrollo sincrónico del Estado nacional y el sistema de mercado.

Creemos que es necesario abordar críticamente la aplicación que se ha realizado de la teoría económica en el ámbito de la política, de tal manera que coadyuve al diálogo (en el sentido habermasiano) sobre la línea de demarcación entre los espacios público y privado; es decir, entre lo que elegimos individualmente (mercado) y lo que elegimos colectivamente a través de sistema político democrático. El debate sobre la delimitación de estos campos es el debate por excelencia en la “plaza pública”; baste confrontar el que se produce entre el *capitalismo responsable* de los demócratas y el *conservadurismo compasivo* de los republicanos. Además, en estos momentos los países miembros de la Unión Europea están tratando de llegar a un acuerdo sobre la configuración política futura (constitución federal o no), y en las discusiones actuales sobre ésta la influencia de los planteamientos de la teoría económica de la política no son menos importantes que los estrictamente políticos.

De la revisión de los principales trabajos de la corriente económica conocida por *Public Choice* se extrae una primera crítica, que por obvia no deja de ser fundamenta: la corrupción en el ámbito de lo público, como fenómeno social a investigar, no puede analizarse si nos abstraemos de los hechos relevantes que le dan “sentido” (Weberiano) a la esfera pública. Principalmente, los modelos económicos que caracterizan a los individuos como “sombras chinas” tienen una limitación evidente: sus conclusiones sólo son válidas en el no-contexto que suponen. Cualquier traslación de dichas conclusiones a la realidad requiere necesariamente (en el sentido kantiano) pasar por el tamiz de las instituciones (reglas de interacción social), de la lógica de su existencia y de su ámbito. Proponer reformas o dismantelar instituciones estatales sin tener en cuenta la historia implícita y explícita que le han dado la legitimidad, supone, cuando menos, una temeridad intelectual. Esto no implica una defensa de *status quo*, ni mucho menos, sino la necesaria humildad intelectual que debemos tener ante una realidad tan compleja como es el Estado y sus instituciones. No tenemos, como acertadamente indica Wolf (1993), un modelo teórico del

Estado perfecto que confrontar con la realidad.

Los grandes pensadores de la historia así lo han entendido, y entre ellos los economistas. Siempre que estos últimos han abordado el fenómeno de la corrupción en el espacio público lo han tomado como un parámetro más a introducir en los costes de toda política pública. Pero una cosa es evaluar y reducir los costes de la corrupción y agencia y otra muy distinta es anatemizar las instituciones estatales debido a este fenómeno. También las empresas mantienen comportamientos corruptos (venta de alimentos en mal estado, expendedores de gasolina trucados para suministrar menos litros, etc.), pero nadie razonablemente instruido pedirá la abolición o la reducción de las empresas capitalistas por ello. Intuiría que tal decisión supondría unos costes enormes, y no solo económicos, frente a unas muy improbables ganancias.

Además, no debemos olvidarnos de que en el espacio público es donde las personas se ponen de acuerdo en las reglas de la interacción social. Es este mismo espacio el que posibilita la libertad, en el más amplio sentido de la palabra. Sin este espacio, como bien han explicado los grandes pensadores sociales (Aristóteles, Montesquieu, Arendt, Habermas, Rawls...), no es posible “la persona” en el sentido jurídico y político del término. Los derechos individuales sólo son posibles en la “plaza pública”, en el Estado. De ahí que cuando el discurso apoyado irresponsablemente en los modelos económicos va en la línea de estrechar los límites del espacio público sin más, partes fundamentales de las ideas compartidas de ciudadanía y justicia se quiebran. Cuando Rousseau (1762) Y Rawls (1971, 1993) hablan del *contrato social*, están señalando invariablemente que la libertad negativa, es decir la ausencia de coacción hayeniana en la esfera privada, sólo es posible desde la libertad positiva, libertad desplegada en el espacio público para discutir acerca de nuestra interacción.

Así mismo, es necesario partir de una comprensión del desarrollo histórico del Estado occidental para encuadrar cualquier discusión sobre su dimensión. El Estado nacional actual es un fenómeno histórico singular. Aunque ha sido adoptado por todas las sociedades actuales como patrón de civilización, su génesis se localiza en la Europa posterior al siglo X. Como bien ha explicado Weber (1922), el Estado es ante todo una

comunidad política, es decir, una comunidad que utiliza el poder social articuladamente. Independientemente de las distintas explicaciones que se han dado sobre su formación y trayectorias (Tilly, 1990), lo más relevante a nuestro juicio ha consistido en el fenómeno de la racionalización y legalización de esta nueva institución histórica llamada Estado nacional. De la concepción de los individuos como servidores del Estado, una larga lucha inspirada ideológicamente, sobre todo, en el Derecho natural⁶, ha situado a las personas como explicación última del Estado. Este proceso de legitimación es clave para entender el Estado de hoy. Creemos que en la comprensión de este fenómeno, central de nuestra realidad, ningún autor ha sido tan decisivo como el sociólogo alemán, pues explica que si en último extremo son los propios individuos, y nada más que ellos, la fuente del “sentido” de las instituciones sociales y de sus reglas, es lógico percibir el proceso de legalización y racionalización del Estado como un proceso de paulatina democratización, entendido éste en sentido opuesto a la imposición y aceptación de mitos o jerarquías transpersonales, como la tradición o Dios. La participación de todos en el diseño de las reglas de la interacción social se hace inevitable. Nadie puede reclamar para sí o para cualquier fenómeno un status especial de privilegio o diferenciado. Sólo cabe el diálogo y la persuasión ideológica, no la legitimidad jurídica especial.

Es sabido que los Estados no se han formado históricamente acorde con las narraciones que cuentan las teorías contractualistas, salvo quizás los Estados Unidos (Tocqueville, 1848), el país ilustrado por antonomasia (Gray, 1994). Posiblemente, las teorías militaristas de Hume (1758) y Weber (1922) den mejor cuenta del desarrollo real de los Estados. Pero el Estado embrionariamente democrático necesita legitimarse, racionalizarse. Las teorías del pacto son el mecanismo utilizado para tal fin. Aunque con presupuestos ideológicos distintos, Hobbes (1651), Locke (1690), Rousseau (1762), Rawls (1971), Nozick (1974) y Buchanan (1975) buscan el mismo objetivo: diseñar un “constructo” desde el que legitimar las reglas de interacción social y a sus autores (el Estado). Evidentemente, no se trata de dar cuenta de una narración histórica, sino de construir un modelo que nos ayude a comprender la legitimidad e ilegitimidad de las reglas sociales. Absolutamente todas las teorías parten de la igualdad “natural” de las personas, y

⁶ Véase particularmente el trabajo de Abellán (1990b) “El vínculo entre la tradición y el mundo moderno. Las Teorías políticas de Derecho natural: 1600-1750”, en Vallespín ed., (1990).

esto presupone una fuerte postura epistemológica.

Esta racionalización y legalización de la institución estatal no puede entenderse sin el desarrollo de la economía de mercado. No es casual que en las narraciones sobre el pacto original que da origen al Estado los derechos económicos individuales (el derecho de propiedad y el derecho a la libre contratación) tengan tanta, o más, importancia que los propios derechos políticos, entendidos éstos en sentido estricto (derecho a la libre expresión, a votar, etc.). Tampoco es casual que la ciencia económica tome carta de naturaleza con la obra de Adam Smith *La Riqueza de las Naciones* en el siglo XVIII. Smith refleja en su obra económica el proceso histórico que está alumbrando la Modernidad: una nueva relación entre la sociedad y la estructura de gobierno (el Estado) de esa misma sociedad. Ya no sólo basta legitimar al Estado *como si* hubiese surgido de un pacto entre ciudadanos para garantizar los derechos naturales previos; estaríamos en este caso ante una legitimidad de origen. Al Estado se le exige ahora algo más, una legitimidad de funcionamiento: sólo será legítimo el Estado (el gobierno) que busque el bienestar de los ciudadanos, y qué duda cabe que en este cometido el bienestar económico es fundamental.

No obstante, es difícil evaluar las contribuciones netas de la coacción (poder político) y el capital (poder económico) en la conformación de realidad dual Estado-mercado. Incluso es problemático discernir si el desarrollo del propio capitalismo fue impulsado por el protestantismo y su idea de *profesión*, como indica Weber (1901) o, por el contrario, es el fruto de la “ideología de la confianza” que impregnó el humanismo de Erasmo de Rotterdam, como sostiene Alain Peyrefitte (1995). Independientemente de quien tenga razón, lo que sí parece claro es que la relación entre el Estado y el desarrollo del capitalismo no puede explicarse simplemente aludiendo a los intereses económicos de los agentes de un lado (monarcas) y otro (capitalistas). El componente ideológico es clave en este desarrollo, tal como reconocen North (1981) y De Jasay (1985). Las actividades económicas necesitan una legitimación ideológica. Es ésta la que dio el soporte para que los Estados diseñasen estructuras eficaces de derechos de propiedad que permitieron el despliegue de las fuerzas productivas al procurar que las productividades sociales y privadas se igualasen. Obviamente, esta transformación encuentra parte de su explicación en el proceso de legitimación que los Estados necesitan acometer ante el empuje de los nuevos

presupuestos ideológicos de la Ilustración: libertad, igualdad y fraternidad. La paulatina democratización de los estados puede, por tanto, vislumbrarse como el mecanismo que mayor garantía da a la libertad de contratación interpersonal, eje, este último, del desarrollo capitalista. El mercado necesita un Estado fuerte, pero un Estado principalmente garante de la libre interacción humana, pues, por encima de cualquier consideración, el sistema de mercado es un sistema de reglas.

Debemos entender el nacimiento de la ciencia económica como producto del proceso de racionalización-legalización descrito. La idea de libertad que el Derecho natural legó a la Modernidad es una idea ambivalente: tanto sirve para reclamar la participación del ciudadano en la conformación del gobierno como para exigir la autonomía del mismo en la búsqueda de su plan de vida. En este último aspecto, la libertad de contratación adquiere una especial relevancia. Las viejas estructuras feudales –como bien explica Polanyi (1944)- son reemplazadas por la libertad de contratar y negociar. Hasta cierto punto, el ámbito de lo económico se independiza del poder, adquiriendo lógica interna. Aunque se le reclama al Estado que vele por el bienestar de los ciudadanos, las controversias surgen cuando se trata de concretar cuál es el papel económico del Estado. Básicamente desde el siglo XVIII venimos discutiendo los mismos problemas, y en concreto, el problema que hemos denominado “demarcación”. Al fin y al cabo, somos hijos intelectuales de la ilustración.

La comprensión del sistema social que genera el bienestar general se convierte, por tanto, en una preocupación pública. Es normal que las personas más ilustradas vuelquen sus esfuerzos en esta nueva preocupación pública. Los economistas se convierten en los nuevos protagonistas de la llamada literatura de los “espejos de los príncipes”. Se trata de señalar a los gobiernos lo que deben hacer, o no hacer, para lograr el bienestar general. Pero la nueva literatura tiene que amoldarse a una nueva realidad: la ciencia. Los científicos naturales traen un mensaje de esperanza a la ciencia social: si aquéllas tienen sus leyes, éstas tendrán las suyas; sólo se requiere la aplicación del método científico “correctamente”. Ya no basta con discursar elegantemente; es necesario construir previamente las explicaciones desde bases empíricas (partiendo de axiomas incontrovertibles) y prestarse a la verificación de las conclusiones extraídas. Bien es cierto que los economistas clásicos no se tomaron muy en serio, al menos en la práctica, las reglas científicas (Stigler, 1981), pero la lógica de la

ciencia había irremediabilmente impregnado de exigencia de rigor los trabajos de los economistas.

En la controversia ideológica y científica sobre el papel económico del Estado, tres corrientes ilustradas tienen un papel relevante: el liberalismo, el marxismo y el anarquismo. Este último movimiento lleva hasta sus últimas consecuencias la doctrina iusnaturalista (Álvarez, 1992). Niega al Estado tanto la legitimidad de origen como la de funcionamiento, pues considera que la institución estatal es un freno a los derechos naturales insitos en la naturaleza humana. El escollo intelectual de esta corriente, principalmente la *anarcocapitalista* actual⁷, está en explicar cómo es posible el despliegue de una economía compleja sin el armazón de las reglas de interacción social. Basta que un solo individuo no reconozca la inviolabilidad del derecho de propiedad “natural” para que todo el edificio analítico se desplome. ¿Por qué se ha de considerar “menos” natural su fuerza para arrancar bienes a otro, que el talento de ese otro para generar dichos bienes? Si se llevan los derechos naturales hasta el extremo de considerarlos como la única moral objetiva -como pretenden los anarcocapitalistas, con Rothbard (1982) a la cabeza- no está desacertado Bentham (Dinwiddy, 1989) cuando alude al iusnaturalismo como “un disparate con zancos”. Salvo la llamada de atención a los derechos individuales y los abusos de los gobiernos bajo el manto del “interés general”, creemos que poco ha aportado el movimiento anarquista al debate sobre las reglas sociales en economías desarrolladas. Además, todo el planteamiento anarcocapitalista siempre encalla en último extremo en el problema de los “derechos originarios”, como acertadamente reconoce el propio Rothbard (1982).

Dada la conceptualización del materialismo histórico del marxismo, éste ha centrado su atención en el despliegue de las fuerzas productivas y la concomitante lucha de clases, dejando el análisis del Estado en un segundo plano analítico. No obstante, el análisis marxista ha sido muy importante en cuanto ha resaltado fenómenos sociales tan importantes como el conflicto, la utilización de los mecanismos del Estado para beneficiar a determinados estratos sociales, la alienación ideológica como mecanismo de legitimación del poder, etc. El origen del movimiento marxista está íntimamente ligado a dos fenómenos centrales: la ilustración y el desarrollo del liberalismo económico. Ambos fenómenos, a la vez, se encuentran en el origen

⁷ Véase Rothbard (1974,1982); Friedman (1973); Spooner (1973); Nock (1928).

de la revolución capitalista denominada Por Polanyi (1944) “la gran transformación”. Ésta, a la vez que desata unas fuerzas productivas descomunales, que despiertan la admiración del propio Marx (1983), desarticula los entramados sociales que a modo de red daban cierta seguridad económica. Si el liberalismo pone el acento principalmente en la libertad económica y en el crecimiento de la riqueza del desarrollo capitalista, el marxismo resalta la desigualdad y la explotación del mismo proceso. Además, el liberalismo jamás ha podido lastrar la crítica que le hizo el marxismo a la teoría del pacto que legitima el origen lógico (no histórico) del Estado. Para Marx (1894), “el pacto” es un cuento de niños que enmascara el atropello que supuso “el robo” originario de los medios de producción. Frente a un Locke teórico y discursivo, Marx abruma con datos y documentos.

Sin duda alguna, el liberalismo ha sido la corriente de pensamiento social que más arduos esfuerzos intelectuales ha realizado para edificar conceptualmente al Estado y su relación con el sistema económico. Suya es, en gran medida, la teoría del “pacto”. Suya es, también, la modelización más perfecta que se tiene sobre el funcionamiento del sistema económico contemporáneo. No es casual, por tanto, que los marxistas opinasen que la ciencia económica es una ciencia estrictamente burguesa. Los presupuestos epistemológicos del liberalismo, el trinomio lockiano (vida, libertad y propiedad privada), no han perdido hoy ni un ápice de su brillo. Les encontramos sin ningún esfuerzo en Mises, Hayek, Buchanam y Nozick, pero también en Rawls y Dworkin. Sin entrar a valorar la importancia relativa de cada componente ideológico (político, religioso y moral), lo que está claro es que éstos dan la coartada e impulsan paulatinamente el desarrollo de una economía capitalista de nuevo cuño. Por ello, la pregunta de qué puede hacer el gobierno elegido, más o menos democráticamente, para mejorar el bienestar, está enmarcada o restringida: ¿qué puede hacer, dado el sistema de mercado?

Apoyado indudablemente en los postulados empiristas de la Ilustración escocesa y en la teoría de las causas inintencionadas de Mandeville (1729), fue precisamente Adam Smith (1776) quien da la más importante coartada teórica a la nueva forma de organización de la sociedad: el sistema de mercado. Su defensa de la libertad comercial individual no es sólo un presupuesto epistemológico, sino también utilitarista: la libertad trae bienestar. Smith percibe al Estado como imprescindible para el funcionamiento del nuevo sistema,

pero, a su vez, como freno cuando traspasa determinada línea “natural”. Y no porque sea intrínsecamente perverso, sino porque su capacidad política (violencia, en última instancia) cae a menudo en manos de personas y grupos que utilizan dicha capacidad en provecho propio, lesionando los derechos de los ciudadanos. De ahí que restrinja los roles del Estado a tres ámbitos muy definidos: justicia, seguridad de vidas y bienes y obras públicas, estas últimas financiadas por los usuarios directos. Así, dos de las grandes aportaciones del liberalismo han sido conceptuar: primero, el mercado como un espacio de libertad y donde los resultados de esta libertad no son caóticos en términos de bienestar y paz social; y segundo, el mercado como conjunto de reglas que necesita al Estado como generador y garantizador de dichas reglas.

Tiene razón Myrdal (1953) cuando acusa a Smith y al liberalismo de miopía frente al conflicto y la desigualdad que genera el sistema de mercado. Quizás, en su descargo, habría que decir que todo su empeño intelectual se concentra en combatir al capitalismo de Estado que frena el desarrollo del capitalismo de mercado, cuyas fuerzas percibe. Qué duda cabe que la interacción social produce beneficios, pero el reparto del mismo es conflictivo, como reconoce un liberal como John S. Mill (1871). A partir de aquí, la discusión intelectual sobre el funcionamiento Estado-mercado, lo que entendemos por economía, tiene que fijar su preocupación, ineludiblemente, en los siguientes interrogantes: 1) ¿el despliegue de la libertad natural genera bienestar permanente? 2) ¿lo genera para todos? 3) ¿qué puede hacer el Estado para mejorar los resultados? Los trabajos de los grandes economistas han sido los intentos de responder a ellas. Por eso, la discusión económica por excelencia se localiza en el papel económico del Estado, en lo que hemos denominado el “problema de la demarcación”. El sistema económico y su funcionamiento necesitan de una legitimación. El mercado no puede presentarse como una zona de “no-discusión” al margen de la política. Máxime cuando movimientos sociales desatados por la propia Ilustración cuestionan los resultados del sistema. El Derecho natural soltó las amarras ideológicas que ligaban a las personas a unas determinadas jerarquías. A partir de ese proceso, a la par que se legitima la actividad económica libre, se empieza a cuestionar sus propios resultados en términos sociales.

Sin duda alguna, los economistas han sido los investigadores sociales que han hecho

los esfuerzos intelectuales más arduos para tratar de medir el bienestar y qué reglas sociales son las que convienen al mismo. Su contribución al diálogo político ha sido incuestionable. Razón de este esfuerzo intelectual ha sido la modelización del sistema de mercado y la extracción de los teoremas del bienestar. No es nada trivial la existencia de estos teoremas. Pero aún más importante para la tarea de un gobierno es la modelización macroeconómica. Si, por un lado, la microeconomía demostraba que bajo determinadas hipótesis, fuertes, el sistema de precios coordina los esfuerzos y la motivación de las personas obteniendo la sociedad el máximo bienestar (en el sentido de Pareto); por otro lado, la macroeconomía de inspiración keynesiana ponía en manos de los gobiernos los presupuestos analíticos y los instrumentos de política económica para evitar que el sistema real no cumpliera las expectativas del modelo microeconómico, en términos de paro y pobreza.

A pesar del éxito de la modelización microeconómica paretiana, desafortunadamente para los economistas no había una “guillotina” que delimite claramente las leyes de la producción de las de la distribución, como pretendía Mill (1871). Ni tampoco hay una economía libre de juicios de valor, como pretendía Robbins (1932), y no se cansa de repetir Sen (1987). Y hay más: el propio modelo microeconómico supone una abstracción tan fuerte que no deja de ser “economía de pizarra”, como denuncia Coase (1988). La persistencia de los problemas de la distribución –a pesar del Segundo Teorema del Bienestar-, de los juicios de valor, de la incompletud del criterio de Pareto y de los fallos del sistema real respecto al modelo, son elementos que necesariamente devuelven protagonismo al Estado frente al mercado, y así lo entienden los economistas, entre los que destacamos a Pigou (1932). Las comparaciones de utilidad (bienestar) eran inevitables (Sen, 1970), pues los estados sociales no son neutrales respecto a lo que recibe cada persona en ellos. Así lo entienden muy bien los economistas, y de ahí que reclamen una clarificación política. Esto es en esencia el planteamiento que subyace en las Funciones de Bienestar Social de Hicks-Bergson-Samuelson. La economía devuelve al ámbito de la política, al ámbito de la elección colectiva, la responsabilidad de elegir el vector de prioridades.

No es cierto, como sostienen los neoliberales, que los economistas y los politólogos, apoyados en la Teoría Económica de los Fallos del Mercado, hayan sido miopes para no darse cuenta de las consecuencias que traía una intervención estatal mayor. Desde los

clásicos griegos hasta nuestros días, los politólogos han tenido como objetivo prioritario el diseño de reglas que impidiesen el abuso de poder y la corrupción de gobiernos y grupos de interés. Es una extralimitación arrogarse, como hace la Escuela de Virginia, la paternidad de la defensa de los frenos al Estado, que ellos han caracterizado de *Leviatán*. Analizar la intervención estatal, que hasta cierto punto legitima la Teoría Económica de los Fallos del Mercado –incluyendo las propuestas keynesianas–, desde la óptica del *laissez-faire* clásico, es un error de enfoque evidente. La realidad de finales del siglo XIX y principios del XX que impulsa el Estado de bienestar en nada se parece a la que se ha dado en llamar el *Gran Boom Victoriano* (Church, 1975). El proceso de paulatina democratización que se produce en los países industrializados, junto al propio desenvolvimiento de un sistema económico más complejo, ha empujado a los gobiernos a atender necesidades sociales que una democracia censataria decimonónica podía obviar⁸. Como bien explica Ashford (1986), es el propio sistema político quién activa los mecanismos de una intervención mayor, incluidos los gobiernos conservadores (Nisbet, 1995). No hay que olvidar, como recuerda Ashford, que el propio keynes se opuso al *Plan Beveridge*, piedra angular de lo se ha dado en llamar el Estado del Bienestar.

La coartada teórica y política que el Estado adquiere con la Teoría de los Fallos de Mercado y las propias Funciones de Bienestar, traen al primer plano las reglas de interacción social. Ya no sólo bastaba con “pactar” una trilogía lockiana y dejar al *laissez faire* el resto. El “pacto constitucional” amplio entra en escena: quién y cómo se define los derechos de propiedad; quién y cómo se define las transacciones permitidas; quién y cómo se define los bienes colectivos; quién y cómo se deciden los resultados socialmente preferibles. El estudio de las reglas de la decisión social (cómo elegimos) era una necesidad lógica, no sólo de la política y el derecho, sino también de la propia economía. El estudio del espacio público (la política) se convierte en un terreno “necesario” para los economistas.

Para una corriente económica ligada a la Economía del Bienestar, denominada *Elección Social*, el objetivo era profundizar en los aspectos lógicos de las reglas de articulación social, sin obviar, claro está, los aspectos normativos, como el problema de la distribución. Pero Arrow (1951) despertó a esta investigación social de un sueño imposible:

⁸ Ver Colomer (2002).

no existen reglas de elección social óptimas. No existe un vector de estados sociales que pueda obtenerse de unos cuantos axiomas incontrovertibles. No es posible pasar de preferencias individuales a preferencias sociales sin violar unos cuantos axiomas que pudiéramos considerar plausibles por débiles. El *Teorema de la Imposibilidad* de Arrow, por desmoralizador que pudiera parecer a primera vista, daba un espaldarazo a la discusión racional en el “espacio público”. Ya no basta –si fuera realmente posible– con las preferencias relevadas para obtener el estado óptimo social. Ahora, el problema lógico y político está en obtener, no sólo las preferencias, sino en cómo articularlas. El espacio público adquiere una dimensión relevante, haciendo irrelevante cualquier teoría política tecnocrática. La política considerada como diálogo, conflicto y pluralidad no puede ser sustituida por la certeza de la ciencia y de la técnica. La eficiencia *per se* no puede convertirse en el criterio fundamental para la adopción de decisiones políticas.

Para otra corriente económica, la *Teoría Económica de la Política*, ligada, principalmente, a la epistemología liberal escocesa y a la Escuela Austriaca, el objetivo es desarmar intelectualmente la coartada del intervencionismo estatal. El ataque no se dirige exclusivamente a resaltar la inutilidad, cuando no la perversidad, de las políticas macroeconómicas, sino en denunciar a la propia actividad política como ineficiente e inmoral.

3.- La errónea aplicación de la teoría económica a la gestión pública.

Independientemente de la irrealidad de los supuestos utilizados al caracterizar a los gestores públicos, la *Public Choice*, en particular, y el neoliberalismo, en general, han cometido una errónea deducción lógica a la hora de utilizar las herramientas analíticas de la economía en el ámbito de la política. Como bien ha expuesto Musgrave (1981), la génesis de la ilógica utilización de la teoría económica que presentamos está en que toda la argumentación tiene un presupuesto ideológico previo: culpar al Estado y al proceso democrático de ineficaz y de propiciar la corrupción, cuando no de cercenar la libertad de los ciudadanos. Si en lugar de atenerse a los presupuestos ideológicos para construir sus modelos, simplemente hubiesen aplicado coherentemente la teoría económica sin postulados

extremos, el resultado hubiese sido otro bien distinto.

Si por abducción trasladamos el modelo económico para analizar el sistema político, realizando por mimetismo la equiparación de partidos y votantes a empresarios y consumidores, lo lógico es utilizarlo hasta las últimas consecuencias. Imaginemos que, efectivamente siguiendo a Schumpeter (1942) y Downs (1957, 1960), los partidos se comportan como empresarios con el objetivo de maximizar votos y con ello obtener rentas, prestigio y poder. Es lógico pensar que antes de que las expectativas puedan concretarse, necesiten realizar cuantiosas inversiones para atraerse los votos. Dado que difícilmente los empresarios por sí mismos tendrán los recursos imprescindibles, y si los tuviesen tampoco racionalmente los arriesgarían, lo lógico es pensar que “crearán” mercados financieros donde ofrecerán políticas futuras por rentas presentes. Evidentemente, esto crea un sesgo a favor de aquellos partidos que tengan un más fácil acceso a los “inversionistas” más acaudalados. De todos modos, cualquier inversionista racional tenderá a “cubrir” su inversión, y a diferencia del mercado bursátil, donde es difícil encontrar activos con correlación negativa perfecta, le resultará tremendamente fácil conseguirlo: en los sistemas democráticos consolidados, las posibilidades de ganar sólo la tienen dos o tres partidos o coaliciones. Evidentemente, esta da una cierta equidad al sistema, pero a su vez crea un sesgo desfavorable hacia los partidos pequeños, que están atrapados en una espiral negativa: como son pequeños no reciben financiación y sin ésta es imposible crecer. No cabe la menor duda de que en la competencia electoral por el voto, el empresario que posea los resortes del Estado en régimen de *monopolio natural*, -según la caracterización de Gordon TULLOCK, (1965)- cuenta con una importante ventaja competitiva: dispone de la maquinaria estatal para absorber y desviar recursos y, con ellos, comprar favores de los grupos de persuasores e invertir en marketing.

Una vez un empresario gana las elecciones, se convierte en un monopolio natural durante el mandato. Si suponemos que actúa de acuerdo con el supuesto *homo economicus*, según lo especificó Downs (1957), lo lógico es que exista cierto *trade off* entre el prestigio y renta, dependiendo de la mayor o menor opacidad de su comportamiento. Si la opacidad es completa, puede mantener alto su prestigio y alto su nivel de ingresos. En caso contrario, deberá renunciar a parte de uno en aras a mantener el otro. Igualmente, su preferencia por

el tiempo (sus expectativas de rentas y la tasa de actualización de las mismas) condicionará su comportamiento. Dada la caracterización que estamos haciendo y de lo dicho, no cabe duda que el monopolista tenderá a abusar de su posición de dominio, apropiándose el máximo posible de la renta de los ciudadanos.

¿Qué establece la teoría microeconómica ante la situación descrita? ¿Qué conclusiones se extraen en concordancia con el modelo de competencia perfecta? La regulación. Pensemos lo que significa esto: establecer procedimientos (reglas) para forzar que el comportamiento del monopolista se ajuste lo más posible al de las empresas en *competencia perfecta*, por considerar a ésta el paradigma de la eficiencia en el sentido de Pareto. Esto lleva a plantearnos cómo se regula. La esencia de la regulación consiste en controlar que el precio que cobra por su servicio o producto se ajuste a los costes medios eficientes, tanto en el sentido asignativo como en sentido de Leibenstein (1966), o bien permitiendo que explote las economías de escalas y asignándole una subvención para cubrir el diferencial entre los costes marginales y los costes medios totales. Para ello, la teoría económica nos remite a la construcción de una agencia de regulación, cuyo objetivo prioritario es conocer la estructura de costes del monopolista. Esta agencia actúa de competencia “simulada”. Es de sobra conocido que entre la agencia de regulación y el monopolista se produce una situación de asimetría informativa, lo que producirá costes de medición e influencia, cuando no la captación del regulador por el regulado (Stigler, 1961).

En los mercados, la teoría de los costes de transacción (Williamson, 1975) enseña que los individuos crean estructuras para limitar todos los costes de cualquier relación. Siguiendo la lógica expuesta, ¿qué tendría que haber propuesto la *Public Choice* en el tratamiento del sistema político cuando analiza el sistema electoral como un mercado, donde el que gana se convierte en un monopolista natural? Lo coherente, desde el punto de vista de la propia teoría económica, es diseñar estructuras que, por un lado, posibiliten al máximo la competencia política y, por otro, hagan lo más visible posible el comportamiento de los actores políticos. Es obvio que ambas líneas de actuación son complementarias, reforzándose la una a la otra.

Si se analiza el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, éstos

responden en gran medida a la lógica reseñada. Las barreras de entrada al mercado político deben ser mínimas, de ahí que sea relativamente fácil crear un partido político. A fin de evitar que la entrada, aunque abierta por ley, sea de hecho un obstáculo insalvable por la falta de recursos, las leyes electorales convencionales fijan, entre otros muchos aspectos, las siguientes reglas:

- 1) financiación pública para los contendientes;
- 2) limitación de la financiación de los persuasores y de los grupos de interés;
- 3) acceso a las direcciones de los clientes;
- 4) limitación del tiempo de campaña;
- 5) espacios publicitarios gratuitos en los medios de comunicación estatales;
- 6) limitación de la utilización de los resortes del aparato estatal para fines partidistas del gobierno (monopolista); y
- 7) un sistema judicial *ad hoc* que resuelve las denuncias entre los contendientes de forma casi instantánea.

Una vez ganadas las elecciones por un empresario político (o coalición de ellos), la lógica económica nos lleva a diseñar estructuras que posibiliten la competencia “potencial” máxima de aquellos que están ahora fuera del mercado y, además, limiten el comportamiento oportunista del monopolista. ¿Qué es lógico hacer? Un primer paso resulta obvio: no permitir que el monopolista adquiera la capacidad de gestionar la maquinaria estatal como si la organización le perteneciera en propiedad. En aras a este objetivo, es interesante pensar en una burocracia, sujeta a reglas procesales estrictas, que quede al margen de la “dirección efectiva plena” del monopolista. Al igual que las leyes laborales establecen el marco de relaciones laborales, el estatuto del funcionario crea un marco entre políticos y funcionarios, permitiendo a éstos sujetarse a la legalidad ante el embate del empresario político. Además, cualquier despido masivo de empleados público para contratar a otros tantos afines al partido ganador, no sólo sería un enorme despilfarro económico por la pérdida de memoria organizacional, sino una coalición sumamente peligrosa para los intereses de los ciudadanos. El conflicto entre el político y el funcionario no necesariamente tiene que vislumbrarse como un entorpecimiento de la gestión. También es garantía de que la legalidad será cumplida y de control mutuo. Sin éste, el empresario político puede actuar como empresario “privado”, pero sin que los recursos que utiliza sean suyos. Por eso, la

insistencia de algunos políticos por desviar las actividades estatales hacia empresas públicas y privadas tiene un riesgo más que cierto de oportunismo.

Aparte del necesario control mutuo, deben diseñarse mecanismos que le permitan a los votantes y a los partidos no-monopolistas (la oposición) conocer lo que “realmente” hace el gobierno. En esencia, el problema del sistema político es un problema de información, como en el mercado. De ahí que la oposición deba tener acceso razonable a toda la información económica que genera la actividad pública y tribunales ágiles para resolver los entorpecimientos a dicha labor. Pero, de nada sirve tener un sistema de partidos si no existe una “plaza pública” donde los partidos puedan denunciar las desviaciones del gobierno, bien por conducta dolosa, bien por incapacidad manifiesta. La “plaza pública” no es estrictamente los parlamentos. La “plaza pública” en nuestro tiempo es el conjunto de mecanismos sociales que permiten conocer el comportamiento y las propuestas de todos los actores políticos. La plaza pública se concreta, en definitiva, en los medios de comunicación. Si ellos se hace imposible conocer lo que hacen y piensan los actores políticos. De nada puede servir un sistema judicial independiente si la denuncia de la corrupción no tiene canales por las que airearla y, así, hacerla llegar a los ciudadanos-votantes. De nada sirve un sistema democrático de libre concurrencia si los medios de comunicación no permiten que las denuncias y las propuestas de todos los actores políticos, incluido el gobierno, sean escuchadas. La *Public Choice*, a nuestro juicio, no ha entendido que la solución a los comportamientos supuestamente ineficientes y corruptos no pasa por la constitucionalización de las reglas de decisión más inclusivas y de las políticas fiscal y monetaria. La *Public Choice*, aplicando erróneamente la teoría económica, ha querido secuestrar “todo” el debate político sustancial de su esfera natural.

Si se aplica coherentemente aquello que enseña la teoría económica al ámbito de la política, dada la caracterización Schumpeter-Downs, la conclusión es obvia: se debe apelar a la constitucionalización de las reglas que rigen los sistemas de información de la esfera pública, *no del contenido de lo que se debate*. Los economistas, por coherencia con el paradigma que los distingue de otros investigadores sociales, deben defender la máxima concurrencia política y ésta se logra cuando el “espacio”(el mercado) político efectivamente exista. Ello significa que, a modo de las reglas antimonopolios en el mercado privado, deba

existir una regla constitucional que evitase que cualquier plataforma de medios de comunicación acaparase una proporción importante de ese mercado. Tanto el monopolista como el resto de empresario políticos, potenciales o reales, deben tener el máximo acceso a los medios para mantener el “diálogo público” (en el sentido de Habermas), de ahí que la regla constitucional deba exigir la existencia de una plataforma estatal, dependiente del Parlamento y con estatuto jurídico independiente, a modo de los Bancos Centrales.

A nuestro juicio, esto es lo que exige la aplicación coherente de la teoría económica de la política. La realidad, además, lo confirma. El cambio de rumbo de las políticas económicas y sociales que el neoliberalismo y el conservadurismo impulsó desde finales de los años setenta (Reagan y Thatcher), no se produjo por la aprobación de ninguna regla constitucional, sino porque en el espacio público los empresarios políticos y otros actores tuvieron la capacidad de dialogar sobre las causas del malestar social y sobre los remedios. Es curioso que James Buchanan y toda la Escuela de Virginia no se hayan dado cuenta de que lo importante en política es tener la posibilidad de ser un “predicador”. El espacio público es el espacio de la opinión (*dóxa*), no de la “verdad” (*epísteme*). Esto último es más propio de la religión. La constitucionalización del contenido de la política económica se parece mucho al comportamiento de las doctrinas comprensivas no razonables de Rawls (1993), cuando predicán los dogmas. Un dogma es todo lo contrario a la política y a la libertad. Es revelador que un autor tan ultraliberal como Robert Nozick (1992) haya reconsiderado su postura, al apostar por el “zig zag” de la política.

5.- Conclusiones.

Explícita e implícitamente, las propuestas constitucionales de la *Public Choice* han sido rechazadas en la propia plaza pública. Asimismo, el ataque que Buchanan (1991) ha dirigido a toda la teoría macroeconómica y, principalmente, a Keynes (al que califica de escritorzuelo) ha sido igualmente desautorizado. Evidentemente, la aplicación práctica de los modelos macroeconómicos tiene problemas (Heilbroner Y Milberg, 1995), y los modelos simplificados de Keynes no eran tan generales, pero del discurso científico se van obteniendo mejoras palpables. Rechazar toda la macroeconomía, y elevar a los altares las propuestas de la Escuela Austriaca, es un gran error intelectual, máxime cuando la

modelización macroeconómica es un hito científico incuestionable (Krugman, 1998). Entre el Keynes (1936) de la *Teoría General* y los neoliberales Buchanan y Hayek, el señor Alan Greenspan seguro que tiene muy claro quién es más decisivo para mantener alto del nivel de renta y empleo y controlada la inflación.

Creemos que la teoría económica neoliberal poco más puede aportar a la caracterización del sistema político. Una vez se tiene en cuenta el contexto “real” (no imaginado) en que se desenvuelven los políticos, burócratas, votantes y grupos de interés, nos queda más remedio que apoyarse en la economía de las organizaciones y en la teoría de la organización. Estos paradigmas, al contextualizar los comportamientos, aportan útiles contribuciones para mejorar la eficiencia de la organización estatal. Pensamos que la discusión científica sobre los distintos modelos de gestión es el camino idóneo para corregir los fallos del Estado, y no la aplicación acontextualizada de una hipótesis irreal como el *Leviatán*. Los estudios acerca de los métodos de información y control, de delegación y descentralización, de asimetría informativa, de motivación, de incentivos y de coordinación y liderazgo, ayudan en mucha mayor medida a la discusión sobre la organización estatal que la hipótesis del *Leviatán*, que, como el Monstruo del Lago Ness, sólo está en la imaginación de algunos economistas ¿Acaso, en las democracias constitucionales, se ha visto alguna vez un comportamiento semejante? ¿Cómo se pueden construir modelos con hipótesis tan irrelevantes desde el punto de vista empírico?

El Estado, en definitiva, es lo que quieren los ciudadanos que sea. El gran debate sobre la *demarcación* es el de las políticas sociales. Si se conceptúa la interacción social como un “juego”, como hace Hayek (1976) en lo que denomina *catalaxia*, es lógico pensar que las personas que toman parte en él traten de diseñar las reglas del mismo desde una posición que consideren justa. Esto es en esencia el mensaje de John Rawls (1971,1993). Las instituciones sociales deben responder a una idea consensual de la justicia, sin ella la legitimidad y su estabilidad están en entredicho. Ello conlleva, obviamente, la introducción en el sistema constitucional de algunos mecanismos redistributivos, pues ¿cómo a alguien que reiteradamente “pierde” en el mercado se le puede exigir que sea partidario del juego? ¿Por qué iba a respetar las reglas del juego, por mucho que Hayek intente persuadirle que nadie en concreto es culpable de su situación y que, incluso, la desigualdad social en último

extremo le beneficia?

Normalmente, el debate en la plaza pública sobre la magnitud de las políticas redistributivas se polariza entre aquellos que creen que la situación de las personas es fruto de su esfuerzo y que los “perdedores” se han labrado su condición y aquellos que creen que el sistema está sesgado hacia determinados grupos y que poco tiene que ver con el esfuerzo y sí con la posición de desigualdad de partida. El debate entre el *conservadurismo compasivo* y el *capitalismo responsable* sigue siendo la esencia del espacio público y a él deben contribuir los economistas midiendo los efectos de los mercados y de las políticas públicas, no secuestrando el debate hacia una postura.

BIBLIOGRAFÍA

- Andvig, J .C. y Moene** (1990). “How Corruption May Corrupt”. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13: 63-76.
- Álvarez, J.** (1992). “La Teoría Política del Anarquismo” en Vallespín, F. ed., 1992: 262-302 .
- Aristóteles** (1974). *La Política*. 11ª Edición. Espasa-Calpe. Madrid.
- Arrow, K.** (1951). *Social Choice and Individuals Values*. Yale University Press
- Ashford, D.E.** (1986). *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell Ltd, Oxford.
- Axelrod, R.** (1984). *The Evolution of Cooperation*. BasicBooks, Inc., Publishers.
- Banfield, J. M.** (1975). “Corruption As a Feature of Governmental Organization”. *Journal of Law and Economics*, 58: 587-605.
- Bentham, J.** (1789). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislations*. Edición de Hafner, 1948. Nueva York.
- Bergson, A.** (1938). “A Reformulation of Certain aspects of Welfare Economics”. *Quarterly Journal of Economics*, 52:310-334.
- Buchanan, J. M.** (1975). *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago University Press.Chicago.
- Buchanan, J. M.** (1971). *The Bases for Collective Action*. General Learning Press.
- Buchanan, J. M.** (1975). *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago University Press.Chicago.
- Buchanan, J. M.** (1991). *Constitutional Economics*. Basil Blackwell. Oxford.
- Buchanan, J. M. y Brennan, G.** (1980). *The Power to Tax. Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G.** (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations Rent-Seeking Society*. Texas A&M University Press. (Trad. Planeta Agostini, 1993).
- Church, R. A.** (1975). *The Great Victorian Boom 1850-1873*. Studies in Economic and Social History. MacMillan.
- Coase, R. H.** (1960). “The Problem of Social Cost”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 3: 1-44, en Coase 1988:121-164.
- Coase, R. H.** (1988). *The Firm, the Market and the Law*.University of Chicago Press.
- Colomer, J.M.** (2002). *Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona.
- De Jasay, A.** (1985). *The State*. Basil Blackwell Ltd.
- Dinwiddy, J.** (1989). *Bentham*. Oxford University Press. Oxford. (Trad. Alianza Editorial, 1995).
- Downs, A.** (1957). “An economic Theory of Political Action in Democracy”. *Journal of Political Economy*, abril.

- Downs, A.** (1960). *Why the Government Budget is Too Much Small in Democracy?*. (Trad., en Casahuga, ed., 1980: 395-424).
- Dworkin, R.** (1977). *Taking Rights Seriously*. Duckworth. Londres.
- Eggertsson, T.** (1990). *Economic Behavior and Institution*. Cambridge University Press.
- Fama, E.** (1980). "Agency Problems and the Theory of the Firm". *Journal of Political Economy*, 88: 288-307.
- Friedman, D.** (1973). *The Machinery of Freedom*. Harper & Row.
- Gauthier, D.** (1986). *Morals by Agreement*. Oxford University Press
- Gray, J.** (1994). *Liberalismo*. Alianza Editorial. Madrid.
- Habermas, J.** (1992). *Fakticität und Geltung*. Suhrkamp. Frankfurt.
- Hayek, F. A.** (1944). *The Road to Serfdom*. (Trad. Alianza, 1976).
- Hayek, F. A.** (1973). *Law, Legislation and Liberty. Vol I*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Hayek, F. A.** (1976). *Law, Legislation and Liberty. Vol II*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Heilbroner, R. Y Milberg, W.** (1995). *The Crisis of Vision in Modern Economic Thought*. The Press Syndicate of the University of Cambridge. Nueva York.
- Hicks, J. R.** (1939). "The Foundations of Welfare Economics". *Economic Journal*, 49: 696-712.
- Hirschman, A. O.** (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.
- Hirshleifer, J.** (1985). "The Expanding Domain of Economics". *American economic Review*, 75: 53-68.
- Hobbes, T.** (1651). *Or the Matter, Form and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*.
- Horn, M. J.** (1995). *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge University Press. Nueva York.
- Hume, D.** (1758). *Essays Moral, Political and Literary*, en Hume D. (1987), *Ensayos Políticos*. Tecnos. Madrid.
- Jensen, M. y Meckling, W.** (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure". *The Journal of Financial Economics*, 3: 305-60.
- Kant, I.** (1785). *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. (Trad. Porrúa, 1975).
- Keynes, J.M.** (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*.
- Krueger, A. O.** (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, 64: 291-303.
- Krugman, P.** (1998). *The Accidental Theorist*. Norton & Company, Nueva York.
- Lane, J. E.** (1993). *The public sector. Concepts, models and approaches*. Sage. Londres.
- Leibenstein, H.** (1966). "Allocative Efficiency and X-efficiency". *The American Economic Review*, 56: 392-415.
- Linz, J.J.** (1996). *La Quiebra de las Democracias*. Alianza Editorial. Madrid.
- Locke, J.** (1690): *The Second Treatise of Civil Government. In Essay the True Original, Extent and End of Civil Government*. (Trad. Altaya, 1994).
- Lui, F. T.** (1986). "A Dynamic Model of Corruption". *Journal of Public Economics*, 31: 215-236.
- Mandeville, B.** (1729). *The Fable of the Bees: Or Private Vices, Public Benefits*. (Trad. Fondo de Cultura Económica, 1997).
- Marshall, A.** (1920). *Principles of Economics*. 8ª Edición. MacMillan. Londres.
- Marx, K.** (1894). *Das Kapital*. (Trad. Fondo de Cultura Económica, 1987).
- Marx, K.** (1883). *El Manifiesto Comunista y Otros Ensayos*. Sarpe. Madrid.
- Migué, J. y Bélanger, G.** (1974). "Toward a General Theory of Managerial Discretion". *Public Choice*, 17: 27-43.
- Mill, J. S.** (1871). *Principles of Political Economy*. (Trad. Fondo de Cultura Económica, 1978).
- Mises, L. von** (1949). *Human Action. A Treatise on Economics*. Yale University Press.
- Montesquieu, C. L.** (1750). *De L'Espirit Des Lois*. (Trad. Altaya, 1993).
- Musgrave, R. A.** (1981). "Leviathan Cometh - or Does He?" en Laddy, H. F. y Tideman, N. Eds. (1981). *Tax and Expenditure. Paper on Public Economics*. The Urban Institute Press, Washington.
- Myrdal, G.** (1953). *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Routledge & Kegan Paul, Ltd. Londres.
- Nisbet, R.** (1995). *Conservadurismo*. Alianza Editorial. Madrid.
- Niskanen, W. A. Jr.** (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton. Chicago.
- Nock, A. J.** (1928). *On Doing the Right Thing and Other Essays*. Harper & Bros.

- North, D. C.** (1981). *Structure and Change in Economic History*. W. W. Norton and Company, Inc.
- Nozick, R.** (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books, Inc. Nueva York .
- Nozick, R.** (1992). *Meditaciones sobre la Vida*. Gedisa. Barcelona.
- Olson, M.** (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. Mass.
- Osborne, D. y Gaebler, T.** (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Parry, R.** (1992). "Concepts and Assumptions of Public Management" en C. Duncan ed., *The Evolution of Public Management*, Londres, Macmillan, 3-22.
- Perrow, C.** (1991). *Sociología de las organizaciones*. McGraw Hill. Madrid.
- Peyrefitte, A.** (1995). *La Société de Confiance*. Edition Odile Jacob. París.
- Pigou, A. C.** (1932). *The Economics of Welfare*. 4ª Edición. MacMillan.Londres.
- Polanyi, K.** (1944). *The Great Transformation*. (Trad. Ediciones La Piqueta, 1997).
- Rawls, J.** (1971). *A theory of Justice*. President and Fellows of Harvard College.
- Rawls, J.** (1993). *Political Liberalism*. Columbia University Press. New York.
- Recalde, J. R.** (1995). *Crisis y Descomposición de la Política*. Alianza Editorial. Madrid.
- Robbins, L.** (1932). *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. MacMillan. Londres.
- Rothbard, M. N.** (1974). *For a New Liberty*. MacMillan Press. New York.
- Rothbard, M. N.** (1982). *The Ethics of Liberty*. Humanitiés Press. N. J.
- Rousseau, J. J.** (1762). *Du Contract Social*. (Trad. Altaya, 1993).
- Samuelson, P.** (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review Economics & Statistics*, 36: 387-389.
- Schumpeter, J. A.** (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper. Nueva York.
- Sen, A. K.** (1970). *Collective Choice and Social Welfare*. Holden-Day, Inc. San Francisco.
- Sen, A. K.** (1985). "Well-being, Agency, and Freedom: the Dewey Lectures 1984". *The Journal of Philosophy*, 82: 169-221.
- Sen, A. K.** (1987). *On Ethics and Economics*. Basil Blackwell. Oxford.
- Shleifer, A. y Vishny, W.** (1993). "Corruption". *Quarterly Journal of Economics*, 108: 599-617.
- Smith, A.** (1776). *An inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. (Trad. Alianza Editorial,1994).
- Spooner, L.** (1970). *No Treason: The Constitution of no Authority*. Ralph Myles. Colorado.
- Stigler, J. G.** (1961). "The Economics of Information". *Journal of Political Economy*, 69: 213-225.
- Stigler, J. G.** (1981). *The Economist as Preacher*. The University of Chicago Press. Chicago. (Trad. Ediciones Folio, 1997).
- Tilly, C.** (1990). *Coercion, Capital and European States. A. D. 990-1990*. Basil Blackwell, Inc.
- Tirole, J.** (1993). "A Theory of Collective Reputation (with Applications to the Persistence of Corruption and Firm Quality)". *Review of Economic Studies*, 63: 1-22.
- Tocqueville, A.** (1848). *De la Démocratie en Amérique, I.*(Trad. Alianza Editorial,1995).
- Tugendhat, E.** (1997). *Dialog in Leticia*. Suhrkam, verlag Frankfurt am Main.
- Tullock, G.** (1965). "Entry Barriers in Politics". *American Economic Review, Papers and Proceeding*, mayo: 458-466.
- Vallespín, F.,** ed. (1990b). *Historia de la Teoría Política*. Vol. II. Alianza Editorial. Madrid.
- Vallespín, F.,** ed. (1992). *Historia de la Teoría Política*. Vol. IV. Alianza Editorial. Madrid.
- Vanberg, V.** (1999). *Racionalidad y Reglas. Ensayos Sobre Teoría Económica de la Constitución*. Gedisa Editorial. Barcelona.
- Weber, M.** (1901). *Protestantische Ethic*. Mohr.Tübingen.(Trad. Península, 1997).
- Weber, M.** (1922). *Wirtschaft und gesellschaft. Grundriss der verstehenden soziologie*. Mohr. Tubingia. (Trad. Fondo Cultura Económica, 1964).
- Wicksell, K.** (1897). *Finanztheoretische Untersuchungen*, reimpresso en Musgrave, R. A. y Peacock, A. T., eds. (1967). *Classics in the Theory of Public Finance: 72-118*. St. Martin's Press, New York.
- Williamson, O. E.** (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press. Nueva York.
- Wolf, Ch.** (1993). *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*. MIT. Cambridge. Mass.