

# James M. Buchanan y la teoría de la elección pública

JOSÉ CASAS PARDO

## Introducción

Uno de los economistas que sin duda ha sido más original y ha tenido más éxito en aplicar los instrumentos del análisis económico a un ámbito que no es el de la actividad económica, es James M. Buchanan, Premio Nobel de Economía en 1986. En su comunicado de concesión de este galardón al profesor Buchanan, la Real Academia Sueca de las Ciencias manifestó que se lo otorgó por “su desarrollo de las bases contractuales y constitucionales para la teoría de la toma de decisiones económicas y políticas”. Asimismo, los medios de comunicación, en su intento de recoger en una sola frase las aportaciones de Buchanan, resumieron éstas en “haber puesto de manifiesto que los políticos están motivados por su propio interés”. Ambas formulaciones, aunque de una manera simplificada, ponen de manifiesto el papel central de Buchanan en la transformación gradual que se ha producido en la forma en que los economistas y los científicos políticos conciben y estudian las relaciones de los gobiernos con los gobernados. Veamos cuáles son las principales contribuciones de Buchanan en su elaboración teórica de un método lógicamente convincente de integrar los procesos económicos y políticos, situándose así su obra dentro de la que podemos llamar economía no ortodoxa o no convencional.

## Críticas a la economía del bienestar

James M. Buchanan inició su extensa obra en el campo de la hacienda pública. Pero no lo hizo como hacendista ortodoxo al estilo de sus contemporáneos, sino que ya en su segunda publicación<sup>1</sup> se muestra como el hacendista heterodoxo y el principal fundador de la teoría de la elección pública (*Public Choice*); este autor ha sido influido a lo largo de su vida por la obra de Knut Wicksell.<sup>2</sup> En el artículo

---

1. Buchanan, J. M., “The Pure Theory of Public Finance: a Suggested Approach”, en *Journal of Political Economy*, núm. LVII, diciembre, 1949, pp. 499-505.

2. Wicksell, N., *Finanztheoretische Untersuchungen*, Gustav Fisher, Jena, 1896.

mencionado Buchanan formula lo que podría considerarse como manifiesto de lo que posteriormente sería su contribución a la economía, a las ciencias políticas y a las ciencias sociales en general. En él Buchanan contraponen dos concepciones del gobierno o del Estado.<sup>3</sup> Por un lado, la que considera a éste como una única unidad de toma de decisiones, que engloba todos los intereses individuales, que actúa en representación de la sociedad como un todo, y que pretende maximizar el bienestar social. Por otro, la que concibe al Estado o al gobierno como la suma de sus miembros individuales, al actuar éstos de una forma colectiva, que sólo representa la voluntad de los individuos que lo integran y que, en consecuencia, no se puede suponer que maximice nada.

Buchanan mantiene que sólo la segunda visión del gobierno es la que tiene relevancia y sentido en las sociedades democráticas, y de ella se va a desprender toda su fructífera elaboración teórica como hacendista, economista, científico político y pensador social. Como ha ocurrido con la mayoría de los teóricos de la *Public Choice*, era lógico que Buchanan comenzara su obra investigadora en el campo de la hacienda pública, en el que confluyen los aspectos económicos y los políticos de la acción colectiva.

Por esos años se estaba produciendo un debate sobre la elección social dentro del campo de la economía del bienestar que siguió a la aparición del influyente libro de Arrow<sup>4</sup> y su famoso teorema sobre la imposibilidad de poder efectuarse una elección colectiva o social racional y razonable. Refiriéndose a los aspectos filosóficos fundamentales implícitos en la idea de racionalidad social, y no a las cuestiones técnicas del análisis de Arrow, Buchanan publicó dos artículos importantes.<sup>5</sup> En ellos argumentó que la "racionalidad o irracionalidad como un atributo del grupo social implica la imputación a dicho grupo de una existencia orgánica separada o independiente de la de sus componentes individuales".<sup>6</sup> Buchanan posiblemente el primer tratadista en interpretar el teorema de la imposibilidad de Arrow como el resultado de un intento erróneo de imponer la lógica de la maximización del bienestar individual a los procedimientos de la elección colectiva.

Consecuente con su concepción del Estado, Buchanan atacó la idea de que la racionalidad colectiva como una propiedad de las elecciones sociales sea algo desagradable en sí, ya que, si el individuo es el único ente que tiene valores, preferencias, y que persigue fines, entonces no tiene sentido hablar de una

- 
3. En la literatura inglesa el término *Government* equivale a gobierno, Estado, e incluso al sector público. Hace referencia a todas las instituciones económicas o políticas cuyas actuaciones son decididas por la autoridad pública, ya sea ésta política o administrativa.
  4. Arrow, K., *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York, 1951.
  5. Buchanan, J. M., "Social Choice, Democracy and Free Markets", en *Journal of Political Economy*, núm. LXI, abril, 1954, pp. 114-123; e "Individual Choice in Voting and the Market", en *Journal of Political Economy*, núm. LXII, agosto, 1954, pp. 334-343.
  6. Ídem, p. 116.

racionalidad colectiva o social. En su opinión, el haber extrapolado el paradigma básico de la maximización (de su función de utilidad por parte de los individuos, y de sus beneficios por parte de las empresas) a la organización social o a la sociedad como un todo, ha constituido un grave error metodológico que ha creado confusión en la elaboración de la ciencia económica. Para él, lo que surge del proceso de intercambio en la esfera colectiva no es la solución de un problema de maximización (a pesar de que se den recursos escasos y conflictos entre fines), sin que “lo que resulta de ese proceso de intercambio es lo que resulta”.<sup>7</sup>

### Aportaciones a la hacienda pública

En estas primeras aportaciones de Buchanan se encuentran ya las bases de sus posteriores contribuciones en los tres principales campos de su ingente obra: la hacienda pública (más generalmente la economía pública), la teoría de la elección pública, y la economía constitucional, todas ellas estrechamente relacionadas en su análisis, que se eleva al nivel de filosofía política. En el primer campo, e influido por los autores de la escuela italiana de la hacienda pública (De Viti de Marco, Fasiani, Puviani, Einaudi), además de Wicksell, Buchanan atacó la que él llama la “nueva ortodoxia”, y argumentó que la creación de deuda pública implica una transferencia de la carga real a las futuras generaciones, que existe una analogía entre la deuda pública y la deuda privada, y que se da una gran diferencia entre la deuda exterior y la interna. Asimismo, hace hincapié en la importancia de distinguir las diversas definiciones de la carga que representa la deuda, al analizar las unidades sobre las que ésta recae, y señala que, en una sociedad democrática, el centro del análisis debe ser el sacrificio o la carga que recae en los individuos, más que el impacto de Aquella sobre la economía en su conjunto. Ciertamente este análisis provocó una gran controversia, pero sin duda contribuyó a una reevaluación de las ideas existentes acerca de la deuda pública y las finanzas públicas.

Más importante aún dentro de este campo, es su concepción de la hacienda pública como disciplina. Desde la aparición en 1959 de la clásica obra de Musgrave,<sup>8</sup> el campo de análisis de la hacienda pública viene delimitado por una teoría normativa que busque contribuir a una gestión financiera eficaz, a partir de los

7. Para un interesante análisis de estas cuestiones planteadas por Buchanan, véase: Sen, A. K., “Rationality and Social Choice”, en *American Economic Review*, vol. 85, núm. 1, marzo, 1995, pp. 1-24. Y para una exposición del propio Buchanan sobre este tema, véase su breve pero sustanciosa comunicación al Annual Meeting of the American Economic Association de 1974: “A Counterfactual Paradigm for Applying Economic Theory”, en *American Economic Review Papers and Proceedings*, mayo, 1975, y en España en Casas Pardo, J. y Bru Parra (edits.), “Economía y política”, *Servei de Publicacions*, Universitat de Valencia, Valencia, 1987, pp. 79-85.
8. Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York, 1959.

finés perseguidos por las sociedades y sobre la base de un conocimiento lo más preciso posible de los efectos económicos de los instrumentos de ingresos y gastos públicos. Para Buchanan, por el contrario, la hacienda pública ha de centrarse en el estudio de la elección fiscal, una elección pública colectiva que ha de estudiarse con una visión económica, y que constituye la esencia del cometido de esta disciplina. En una sociedad democrática en la que se quiera acercar las decisiones del sector público todo lo que sea posible a las que se adoptan en el mercado, debe ser esencial a todo planteamiento de la hacienda pública el estudio de la elección pública en la que participen los individuos en forma de algún modo análoga a lo que ocurre en las elecciones privadas en el mercado. Resulta, pues, necesario profundizar en una teoría de las elecciones y decisiones colectivas, que tiene perfiles económicos y políticos, así como en los mecanismos mediante los que se llega a adoptar dichas decisiones.

A esta concepción de la hacienda pública como un proceso de elección colectiva se le llamó en su momento hacienda pública positiva, frente a la ortodoxa hacienda pública normativa de Musgrave. Sin exponer aquí otras aportaciones notables de Buchanan a la hacienda pública, podemos resumir su contribución en este campo diciendo que su enfoque en la elaboración de su teoría hacendística ha consistido en integrar la estructura impositiva a las diversas actividades que financian los impuestos y a los procesos políticos dentro de los que se toman las decisiones sobre bienes y servicios que se proveen colectivamente, y sobre cómo se distribuyen el *output* y los costes en un sistema democrático.

### **El análisis económico de la política: la teoría de la elección pública**

Esta visión de la hacienda pública y esta línea de análisis llevarían a Buchanan de una forma natural al estudio del comportamiento de los individuos en sus diferentes papeles dentro de las diversas instituciones colectivas (en especial las públicas), de los procesos de interrelación e intercambio entre ellos, de los procesos de toma de decisiones colectivas, y de la influencia que las diferentes normas de organización de las instituciones colectivas —principalmente las políticas— (o reglas del juego dentro de las que los individuos han de tomar decisiones y actuar) tienen sobre el comportamiento de los individuos, así como de los procesos políticos mediante los que se eligen, cambian o derogan dichas normas. Es decir, a la teoría de la elección pública y a la economía constitucional.

En la elaboración de estas teorías o campos de análisis, Buchanan parte de la idea de Duncan Black de que el individuo no es más que un conjunto de preferencias o una función de utilidad. Si además acepta que, por la propia naturaleza de éstas, las preferencias de los individuos pueden diferir y de hecho difieren, entonces obviamente se puede estudiar la política (entendida ésta en un sentido amplio como los procesos de toma de decisiones colectivas) con los

instrumentos de la teoría económica. Al igual que en ésta, las unidades básicas de análisis son los individuos (no las clases sociales, ni los entes corporativos, ni las sociedades, ni las etnias, ni las comunidades ni los Estados), ya que son aquellos los únicos que tienen preferencias, que eligen, que sienten placer o dolor. Buchanan se declara, pues, un individualista metodológico irreductible. Este enfoque metodológico (y filosófico-político) está presente en todos sus escritos. Así, en la que él considera como su aportación más específicamente de teoría económica,<sup>9</sup> sostiene que incluso los costes de producción son subjetivos, siguiendo de esta forma la postura sostenida por los autores de la escuela austriaca.

Por otra parte si, además de que los individuos tienen preferencias que difieren, algunos aspectos de sus vidas son inherentemente colectivos o sociales, entonces existe un enorme campo de análisis que puede ser estudiado por la teoría económica con gran provecho. Se trata de estudiar el tema de cómo se reconcilian las preferencias individuales para alcanzar resultados que por definición deben ser compartidos por todos los miembros de la comunidad. La pregunta positiva estriba en cómo se reconcilian las diferencias por medio de las instituciones políticas que existen, y la cuestión normativa consiste en cómo deberían reconciliarse las diferencias entre los individuos para alcanzar resultados deseados por éstos. El problema reside, pues, en conjugar las preferencias de los individuos que difieren entre ellas y convertirlas en resultados aceptables para aquellos, resultados que no se puede decir de ellos que sean verdaderos o falsos, sino que son los que desean.

Asimismo, Buchanan entiende que la ciencia económica debe tener como objeto de estudio el intercambio, en lugar de la asignación de recursos escasos y la eficiencia, centrándose en el análisis del proceso de intercambio, del comercio, del acuerdo y del contrato. Existen intercambios simples (los que se dan en el mercado) y complejos. Éstos son los que van más allá del número mágico "dos" de los economistas (el escenario del trueque de dos bienes, dos personas) e incluyen todos los acuerdos voluntarios entre más de dos personas. Si se utiliza esta concepción de la economía, entonces no existe una diferencia fundamental entre la economía y la política, entre los mercados y los gobiernos, entre los sectores privado y público. Como él mismo afirma:

A través de una extensión más o menos natural del enfoque catatáctico (de intercambio), los economistas pueden considerar a la política y al proceso político en términos del paradigma del intercambio. En tanto la acción colectiva sea modelizada con los individuos que toman decisiones como las unidades básicas, y en tanto tal acción colectiva sea fundamentalmente concebida como que refleja el intercambio complejo

---

9. Buchanan, J. M., *Cost and Choice: an Inquiry in Economic Theory*, Markham Publishing, Chicago, 1969.

o el acuerdo entre todos los miembros relevantes de una comunidad de personas, tal acción o comportamiento o elección puede ser analizada desde la perspectiva de la catalaxia".<sup>10</sup>

Buchanan concibe la política como un proceso de intercambio, de acuerdo, de compromiso, de ajuste mutuo entre vanas personas, cada una de las cuales tiene preferencias privadas sobre las distintas alternativas, y precisamente la satisfacción de estas preferencias ofrece la principal razón de ser de la acción colectiva, ya que Aquellas no podrían ser satisfechas individualmente. En las preferencias de los individuos entran intereses económicos, valores, creencias, etc. Él es consciente de que en los intercambios complejos, los elementos de poder y coacción pueden darse con más frecuencia que en los intercambios simples. Pero Buchanan prefiere centrarse en los procesos de intercambio voluntario, dejando los procesos de intercambio no voluntario como campo de estudio de la ciencia política.

A esta concepción de la política como intercambio, Buchanan añade el supuesto de que, al igual que lo hacen en el mercado, los individuos, al actuar en la esfera pública, persiguen fundamentalmente sus propios intereses, ya que son las mismas personas. En suma, el autor amplía el supuesto del *homo economicus* al campo de la política, llenando así el vacío que existía en la teoría económica neoclásica de una teoría de la toma de decisiones políticas. Él reconoce la complejidad de las motivaciones que mueven a los individuos al actuar en la esfera pública, pero entiende que el supuesto del *homo economicus* es razonablemente válido cuando se aplica a la actuación de los individuos en la política. En el caso de las elecciones individuales, Buchanan, no obstante, señala las diferentes influencias que actúan sobre el comportamiento de voto, incluyendo las que llevan al individuo a actuar de acuerdo con una escala de preferencias diferente cuando éste es consciente de que está eligiendo para el grupo en lugar de hacerlo sólo para sí mismo, así como la riqueza de las motivaciones que mueven al individuo, y factores tales como el sentido de éste cuando participa en una votación en la que se eligen cuestiones sociales.

### El cálculo del consenso

Un tema importante en la toma de decisiones colectivas es el de las reglas de votación. En su artículo ya mencionado,<sup>11</sup> Buchanan argumenta que la inestabilidad perversiva de la regla de la mayoría (la fuerte posibilidad de que se den ciclos

10. Buchanan, J. M., "The Public Choice Perspective", en Casas Pardo, J., y Bru Parra S. (editores), *Economía y política*, op. cit., p. 255.

11. *Ibidem*.

de votación) es precisamente la que la hace viable en una democracia heterogénea. La posibilidad de que, en general, las coaliciones mayoritarias sean inestables, garantiza que las mayorías sobre cualquier tema concreto serán temporales. Al reducir la probabilidad de que una coalición cualquiera sea dominante durante un periodo largo de tiempo, esta inestabilidad puede fortalecer la disposición de diferentes individuos a aceptar la regla de la mayoría como una forma de tomar decisiones colectivas. La evaluación normativa de las reglas de toma de decisiones colectivas debe centrarse, no de una manera restringida en los resultados de las reglas, sino en cómo funcionan éstas en el marco más amplio en el que las propias reglas son endógenas. Buchanan insiste en la necesidad de distinguir con claridad entre el funcionamiento de la regla de la mayoría o de cualquier otra regla de decisión colectiva, y la decisión acerca de la elección de las reglas. Esta idea subyace prácticamente en todos los escritos suyos sobre este tema.

Después, en el conocido libro que escribió en conjunto con Gordon Tullock y que seguramente ha sido la obra que ha tenido más impacto en la moderna economía política,<sup>12</sup> Buchanan realiza una reelaboración mucho más completa de este tema. Además de argumentar la validez de la aplicación del individualismo metodológico a la elección colectiva, de rechazar el supuesto tradicional de que los individuos, al actuar en la esfera pública, persiguen algún tipo de bien público o de bien común, y de rechazar igualmente que la colectividad sea la unidad de decisión, Buchanan y Tullock sostienen que la acción colectiva debe ser considerada como el nexo del intercambio en el que participan los individuos.

Si se concibe la política de esta forma, las dos cuestiones básicas que se plantean son: a) cuáles cuestiones y aspectos de la actividad humana deben mantenerse en el sector privado y cuáles deben estar sujetas a la decisión colectiva, y b) para la asignación pública, qué regla de toma de decisiones deberá aplicarse. Para contestarlas, los dos autores entienden que la clave reside en concebir la economía como un conjunto de instituciones cuya estructura viene determinada en parte mediante la participación voluntaria de los individuos. La teoría contractualista del Estado desarrollada en *El cálculo del consenso* eleva el análisis de la imposición de Wicksell al ámbito de la elección constitucional. En esta formulación los individuos efectúan una decisión constitucional acerca de cómo trazar la línea divisoria entre la acción colectiva y la acción privada. Los individuos reconocen que algunos intercambios mutuamente beneficiosos no pueden darse si toda acción se restringe a transacciones puramente privadas, y en consecuencia diseñan, negocian y establecen una constitución que crea mercados políticos (para los bienes que se proveen colectivamente) como una forma de intentar alcanzar tales transacciones.

12. Buchanan, J. M., y G. Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962. Existe traducción castellana realizada por Javier Salinas: *El cálculo del consenso*, Espasa Calpe, Madrid, 1982.

El problema central para los individuos, al considerar las distintas constituciones que pueden adoptar, reside en que cualquier regla de decisión colectiva que no sea la de la unanimidad, tendrá aspectos coercitivos. Buchanan y Tullock argumentan que, aunque diferentes reglas tendrán diferentes consecuencias distributivas, y en consecuencia se darán conflictos de intereses sobre las reglas que se han de adoptar, cuando se trata de elegir una constitución los individuos son conscientes de que ésta (como regla de decisión) se aplicará durante un periodo de tiempo lo suficientemente largo como para que las expectativas de aquellos sobre sus posiciones futuras sean esencialmente iguales. Se puede suponer que en este estadio los individuos toman decisiones bajo un "velo de la incertidumbre" (similar al "velo de la ignorancia" de Rawls) acerca de sus propias posiciones futuras. En estas circunstancias, y respecto a la elección de una constitución, es más probable que se dé un consenso sobre las reglas generales de elección colectiva. Estos autores afirman que muy bien puede surgir la unanimidad sobre las reglas. En este escenario, los autores escriben: "El acuerdo parece más probable que se dé sobre las reglas generales para la elección colectiva que sobre las elecciones posteriores que se han de hacer dentro de los confines de reglas ya acordadas".<sup>13</sup>

Al decidir las actividades que se han de realizar por medio de la organización colectiva, la principal preocupación de los individuos al considerar las posibles constituciones estriba en minimizar lo que Buchanan y Tullock llaman los costes de la "interdependencia social". Éstos consisten en costes externos directos y en costes de organización para mitigar las externalidades. En algunos casos la organización privada, por medio del intercambio voluntario, será suficiente. En otros (tales como la provisión de bienes públicos puros), se necesita la organización colectiva.

Al asignar algún papel a la acción colectiva, al mismo tiempo habrá que tomar una decisión sobre la regla de votación que se requerirá para la toma de decisiones colectivas. Si las decisiones colectivas sólo requieren ser aprobadas por una minoría relativamente pequeña, los costes de organización o de decisión serán bajos. Sin embargo, esta regla implica una elevada probabilidad de que los costes externos sean soportados por la mayoría que está en el lado perdedor. En el otro extremo, bajo la regla de la unanimidad, los costes externos son completamente internalizados (ya que el acuerdo unánime no se puede alcanzar sin una compensación a quienes están inicialmente en desacuerdo), pero los costes de decisión pueden ser muy elevados. El sopesar estos costes típicamente contrapuestos, es la esencia del cálculo constitucional con el que se enfrenta cada participante.

---

13. *Ibidem.*



Cuando los costes potenciales de las externalidades sean relativamente elevados respecto a los costes de decisión, tal como ocurrirá en la definición de los derechos de propiedad básicos, es muy probable que la elección constitucional favorezca una regla de toma de decisiones de cuasi unanimidad. Para decidir sobre otras cuestiones menos importantes para los individuos, serán suficientes algunas reglas de decisión menos exigentes (mayoría simple o absoluta, etc.). Si se acepta que las reglas de toma de decisiones colectivas surgen de esta forma, entonces el enfoque de Buchanan y Tullock se convierte en la base de la teoría positiva de la estructura institucional.

En su libro, estos dos autores analizan en detalle el importante tema de los efectos sobre la asignación de los recursos y la distribución de la renta de la regla de la mayoría, concluyendo que el resultado más probable de ésta es una "sobreprovisión" de los bienes suministrados en forma colectiva. Desde esta perspectiva, ellos escriben:

No existe nada inherente en el funcionamiento de una regla de votación mayoritaria que producirá decisiones colectivas "deseables" consideradas en términos de las propias evaluaciones de los individuos sobre las posibles alternativas sociales. Por el contrario, la regla de la mayoría tenderá a resultar en una sobreinversión en el sector público cuando los proyectos de inversión producen beneficios diferenciales o son financiados a través de una imposición diferencial.<sup>14</sup>

Este resultado es independiente de las propiedades de elección social de la regla de la mayoría analizadas por Arrow. Por el contrario, se sigue del hecho de que la mayoría puede trasladar algunos de los costes de a provisión de bienes públicos a la minoría. El coste marginal privado de la provisión privada para alguien de la mayoría es menor que el coste marginal social. Este traslado del coste es un ejemplo de la clase de "coste externo" que los individuos pueden anticipar en el estadio constitucional. A su vez, esto lleva a la sobreprovisión de este bien concreto. Algunos de estos efectos pueden mitigarse si, por medio del intercambio de votos sobre cuestiones determinadas, los votantes pueden en efecto expresar la intensidad de sus preferencias al mismo tiempo que su aprobación o desaprobación. También se pueden construir ejemplos en los que la regla de la mayoría lleva a la infraprovisión de un bien público, pero los autores creen que es poco probable que ésta ocurra.

### La economía constitucional

Uno de los mensajes centrales de *El cálculo del consenso* estriba en que, en cualquier caso, los criterios paretianos estándar para evaluar las asignaciones

---

14. *Ibidem*.

pueden no ser la forma adecuada de considerar las cosas. En la mayor parte de su obra posterior a este libro, Buchanan mantiene que es la elaboración normativa del argumento constitucional la que ha sido más importante. El argumento estriba en que considerar la eficiencia de las asignaciones después de que éstas se hayan producido como consecuencia del funcionamiento de unas reglas concretas, puede llevar a menudo a errar en el análisis. Por el contrario, se debería analizar el proceso que dio lugar a las reglas y examinar las propias reglas a la luz de dicho proceso. Al centrar la atención en la distinción entre optimalidad desde la perspectiva de los que diseñan la constitución, y optimalidad de los que viven bajo ésta, el criterio constitucional anticipó el trabajo de los teóricos que en los años setenta analizaron el diseño de mecanismos de asignación que hicieron hincapié en la importancia de evaluar las estructuras institucionales a través de analizar en qué medida sufren éstas para facilitar el intercambio entre los individuos a la luz de las consideraciones sobre la información de éstos y de los costes de organización, en lugar de juzgarlas sólo sobre la base de la eficiencia de las asignaciones concretas que resultan de una elección institucional concreta. Por otra parte, y como hemos señalado antes, Buchanan critica la economía del bienestar tanto por basar sus recomendaciones de política económica en conceptos teóricos que no tienen contrapartidas empíricas observables, como por el uso no crítico del concepto de función de bienestar social. En consecuencia, con estas ideas Buchanan entiende que el conocimiento del economista, especializado en el estudio de las motivaciones y el comportamiento de los individuos, lo hace muy útil en el contexto de la política económica cuando intenta definir las buenas reglas de decisión, en lugar de prescribir soluciones óptimas a problemas concretos. Tal concepción del papel del economista encaja en su visión básica de la economía como la ciencia que estudia el intercambio en lugar de la escasez y la elección. Ésta se basa en las preferencias y en los costes, variables ambas que, según el autor, no son observables. Por el contrario, el intercambio es directamente observable y puede ser estudiado por métodos objetivos.

Asimismo, Buchanan entiende que, al menos como implicación, la economía del bienestar convencional adopta mercado que se podría corregir mediante la acción del gobierno, y recomienda la interferencia pública en el mecanismo del mercado. Pero esta recomendación se justifica sólo si el teórico también supone que el gobierno no hecho actuará siguiendo los principios de optimización que el economista ha derivado. Pero no existe ninguna razón para creer esto, ya que el teórico no dispone de hipótesis sobre el comportamiento de los políticos y de los burócratas. En la realidad no existe el déspota benevolente que dispone de todo el poder de decisión y de información completa, que sólo persigue el bien común, y al que el economista asesora. Para el autor la política no es un proceso de búsqueda de datos o de identificación de verdades, sino un proceso de resolución de conflictos entre individuos. En consecuencia, en lugar de intentar encontrar soluciones óptimas a problemas económicos, los economistas deberían concen-

trarse en encontrar buenas reglas de toma de decisiones, reglas que todos los individuos y grupos de intereses encontrarán que serán útiles para sus intereses a largo plazo el adoptarlas para la resolución de conflictos aún no identificados acerca de la asignación de recursos.

Éstas son sólo algunas de las importantes contribuciones que Buchanan ha realizado a lo largo de 50 años de una producción intelectual asombrosamente extensa. También ha efectuado otras aportaciones de gran interés y originalidad. Así, su teoría económica permitió, por una parte, estudiar las asociaciones voluntarias con los instrumentos del análisis económico formal y, por otra, demostrar que, aunque la provisión de beneficios públicos exige algún tipo de acción colectiva, la colectividad en cuestión no ha de ser necesariamente parte del sector público. Del mismo modo, su teoría de la justicia puede ser interpretada básicamente como *fairness*; es decir, como las reglas distributivas que los propios individuos consideraran como justas al nivel constitucional o detrás de un velo rawlseano de la incertidumbre. Éste es fundamentalmente un concepto de igualdad de oportunidades. Buchanan argumenta en este contexto que la tarea o función más importante de la política pública distributiva estriba en asegurarse que los individuos están en posiciones iguales respecto a sus puntos de partida. De ahí que esté a favor de impuestos sobre transferencias intergeneracionales y de la financiación pública de la educación como instrumentos aceptables de política económica. También ha señalado repetidamente Buchanan la necesidad de una constitución fiscal que los gobiernos deben respetar. Para él la elección de una constitución fiscal se identifica con la elección de los principios básicos de la imposición, mientras que la decisión sobre el nivel de la carga fiscal se hará en el estadio posconstitucional. Según él (y Brennan, coautor con él de varios escritos sobre este tema), los principios básicos que el contribuyente representativo preferirá que se plasmen en la constitución, se reflejarán en reglas que de alguna forma minimicen los ingresos impositivos máximos que recaudará el gobierno en el estadio posconstitucional, dado que supone que éste se comportará como un Leviatán que intentará maximizar aquellos en este estadio. Tales reglas implicarán una base impositiva reducida en lugar de amplia, y una estructura progresiva en lugar de proporcional.

### Síntesis de su obra

Buchanan mantiene un distanciamiento crítico de los temas tradicionales y del formalismo de la corriente principal de la teoría económica. En toda su obra subyace el mismo interés en las cuestiones teóricas sociales más amplias, en particular en los fundamentos institucionales básicos del orden social, así como un desafío a las fronteras artificiales entre disciplinas, que han fragmentado las ciencias sociales.

Buchanan considera su enfoque como una reformulación y una ampliación del programa teórico de la economía política clásica. Lo que éste subraya como la herencia clásica, es el principio general de explicar los fenómenos sociales como resultado de las acciones individuales, principio que se puede aplicar a todos los ámbitos o escenarios sociales y que, en consecuencia, puede servir de base para un análisis sistemático comparativo de las estructuras institucionales alternativas. El interés específico de Buchanan reside en ampliar sistemáticamente el paradigma individualista que subyace en la teoría del orden espontáneo, al ámbito de la acción colectiva organizada. Dicho de otra forma, el enfoque de Buchanan pretende inscribir el estudio del otro "tipo de orden" bajo el mismo paradigma teórico que el estudio del orden social espontáneo. En su opinión, la noción de acuerdo voluntario que, subyacente en la noción de intercambio voluntario, es central a nuestra comprensión del orden espontáneo del mercado, puede servir también como concepto teórico fructífero para nuestra comprensión de la acción colectiva organizada.

Éste es un concepto que centra nuestra atención en el tema de qué factores promueven y cuáles inhiben el potencial de los individuos para obtener ganancias mutuas mediante la cooperación. Las ganancias de la cooperación se pueden obtener por medio del comercio y del intercambio, y también se pueden alcanzar con la acción colectiva organizada. El concepto de acuerdo voluntario puede ofrecer un instrumento teórico útil para analizar los sistemas de acción organizada (ya sean clubes, empresas o Estados), no menos que lo que es para el análisis de sistemas descentralizados de transacciones de intercambio.

Buchanan hace hincapié en el papel de la "libre elección" como criterio normativo por sí mismo, más que en las consecuencias benéficas que se desprenden del hecho de que los individuos sean libres de elegir, como hace Hayek. Según Aquel, el individualismo subjetivo del liberalismo clásico implica que la libre elección por parte de los individuos constituye el criterio último por el que se debe juzgar la "bondad" de un orden social. No existe ningún criterio, para juzgar la bondad de las organizaciones o las transacciones sociales, independientemente de las elecciones de las partes implicadas. Si una organización o transacción social buena es aquella que permite a las partes implicadas realizar lo que desean, entonces el juicio normativo ha de centrarse en si las respectivas organizaciones institucionales o las transacciones reflejan la libre elección, o lo que es lo mismo, en si Aquellas están basadas en un acuerdo voluntario.

El criterio de acuerdo voluntario generaliza el contenido normativo del concepto de libertad individual, extendiendo su aplicación desde las elecciones posconstitucionales (las elecciones realizadas dentro de un conjunto definido de reglas) hasta las elecciones constitucionales (las elecciones entre diferentes conjuntos de restricciones o constituciones). Aquel ofrece un criterio que puede ser aplicado de forma consistente a los dos tipos de orden social: al orden espontáneo y descentralizado, y al orden organizado y colectivo.

Buchanan no se considera a sí mismo como un economista en el sentido restringido o estricto de la persona que dedica sus esfuerzos intelectuales a elaborar una teoría económica en abstracto, sino que su interés por comprender el proceso de interacción económica ha sido siempre instrumental para el objetivo más amplio de entender cómo los individuos pueden aprender convivir sin embarcarse en una guerra hobbesiana y sin someterse a los dictados del Estado. Tampoco se considera un científico puro ni entiende que su obra es "ciencia pura". A este respecto escribe:

No he estado embarcado en ningún tipo de investigación encaminada a descubrir una realidad que existe independientemente de nuestra propia creación. He sentido profundamente la embriaguez de las ideas que es compartida por todos los científicos en el sentido más amplio, pero las ideas que cautivan la atención son aquellas que, directa o indirectamente, explican cómo, eligiendo libremente, los individuos pueden conseguir objetivos deseados conjuntamente.<sup>15</sup>

Su discurso de aceptación del Premio Nobel termina como sigue:

Ambos [se refiere a John Madison y a K. Wickseil] intentaron recoger todos los análisis científicos disponibles que les ayudaran a resolver la perenne pregunta acerca del orden social: ¿cómo podemos vivir juntos en paz, prosperidad y armonía, conservando al mismo tiempo nuestras libertades como individuos autónomos que podemos y debemos forjar nuestros propios valores?

Sin duda Buchanan ha contribuido en gran medida a formular una poderosa concepción analítica general del orden social que ofrece nuevas posibilidades para elaborar una ciencia social integrada a nivel teórico, o lo que podría llamarse una moderna economía política.

---

15. *Ibíd.*