

ELECCIÓN PÚBLICA: GÉNESIS Y DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN*

James M. Buchanan

*Center for Study of Public Choice
George Mason University*

El subtítulo caracteriza a la elección pública como un programa de investigación en vez de como una disciplina o incluso como una subdisciplina. Un programa de investigación exige aceptar un centro firme de supuestos que imponen límites al dominio de la investigación científica, a la vez que, simultáneamente, la protegen de críticas en esencia irrelevantes. El centro firme de la elección pública se puede resumir en tres supuestos: (1) individualismo metodológico, (2) elección racional y (3) política-como-intercambio. Los dos primeros bloques de esta construcción científica son los que le dan forma a la economía más básica y generan pocas críticas desde el frente de los economistas, aunque sean centrales en los ataques de los no economistas a esta empresa en su conjunto. El tercer elemento del centro firme es menos familiar. Desde una perspectiva cronológica, este programa de investigación se vincula a medio siglo, durante el cual se ha creado, desarrollado y madurado. En este artículo se esboza el programa de investigación de la elección pública tal y como se ha desarrollado y tal como existe en la actualidad, con sus dos partes: la de la ciencia política positiva (elección pública positiva) y la de la economía política constitucional. Tras responder a dos preguntas (¿está sesgada ideológicamente la elección pública?, ¿es inmoral la elección pública?), el artículo concluye con la evaluación del impacto y los efectos de este programa, tanto en el pensamiento de la comunidad científica como en la formación de las actitudes del público.

Palabras clave: elección pública, Buchanan, búsqueda de rentas, economía política constitucional, mayorías cíclicas, modelos del votante mediano, programa de investigación.

(*) James M. Buchanan, "Public Choice: The Origins and Development of a Research Program", Fairfax, Virginia, Center for Study of Public Choice, George Mason University, 2003, pp. 1-13. El presente trabajo se publica en *RAE Revista Asturiana de Economía* gracias a las facilidades dadas por el profesor Buchanan y el Center for Study of Public Choice. La traducción ha sido realizada por Mario Piñera.

Mi subtítulo caracteriza a la elección pública como un programa de investigación en vez de como una disciplina o incluso como una subdisciplina (la definición lakatosiana parece que cuadra muy bien). Un programa de investigación exige aceptar un centro firme de supuestos que imponen límites al dominio de la investigación científica, a la vez que, simultáneamente, la protegen de críticas en esencia irrelevantes. El centro firme de la elección pública se puede resumir en tres supuestos: (1) individualismo metodológico, (2) elección racional, y (3) política-como-intercambio. Los dos primeros bloques de esta construcción científica son los que le dan forma a la economía más básica y generan pocas críticas desde el frente de los economistas, aunque sean centrales en los ataques de los no economistas a esta empresa en su conjunto. El tercer elemento del centro firme es menos familiar y lo trataré de una forma más completa posteriormente.

Desde una perspectiva cronológica, este programa de investigación se vincula a medio siglo, durante el cual se ha creado, desarrollado y madurado. Aunque hubo precursores, algunos de los cuales se incluirán en el relato que sigue, podemos fechar los orígenes de la elección pública a mediados del siglo XX. Y, en sí mismo, este hecho es de gran interés. Visto retrospectivamente, desde la ventajosa posición de 2003, el "hueco" existente en la explicación científica para el que surgió la elección pública parecía ser tan grande que el desarrollo del programa da la impresión de haber sido inevitable.

Al salir de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos, incluso en las democracias occidentales, estaban asignando entre un tercio y un medio de su producto total a través de instituciones políticas de tipo colectivo en vez de a través de los mercados. A pesar de ello, los economistas estaban dedicando sus esfuerzos de manera casi exclusiva a explicaciones-interpretaciones del sector de mercado. No se le dedicaba atención a la toma de decisiones políticas de tipo colectivo. Los profesionales de la ciencia política no lo hacían mejor. No habían desarrollado bases explicativas, no contaban con teoría, por así decirlo, de las que se pudieran deducir hipótesis falsables en términos operativos.

Así pues, el sector politizado de las interacciones sociales estaba, en su conjunto, "pidiendo a gritos" modelos explicativos diseñados para contribuir a la comprensión de la realidad empírica que se observaba. Mi propia e insignificante primera aportación al tema (Buchanan, 1949) fue poco más que un llamamiento dirigido a aquellos economistas que estudiaban los impuestos y los gastos en el sentido de que prestaran alguna atención a los modelos de políticas que se suponía estaban vigentes. Y, con la excepción del importante, pero olvidado, trabajo de Howard Bowen (1943), incluso aquéllos que habían realizado las contribuciones seminales reconocidas no parecían apreciar el hecho de que estaban entrando en territorio desconocido.

1. MAYORÍAS CÍCLICAS

Casi simultáneamente, Duncan Black y Kenneth Arrow iniciaron su trabajo en dos problemas bastante diferentes, aunque sus resultados

converjieron en resultados que ahora son muy conocidos. A Black le preocupaba el funcionamiento de las reglas de votación por mayoría en el marco de los comités pequeños: ¿Cómo surgirían los resultados de las votaciones que se derivaban de ordenaciones individuales diferentes, cuando las alternativas colectivas (propuestas, mociones, etc.) se presentaban en una secuencia de elecciones por pares? Black descubrió, para su sorpresa, que solamente dos personas habían encontrado parte de la lógica más elemental -el noble francés Condorcet y Charles Dodgson, un lógico de Oxford al que se le conoce comúnmente con el nombre de Lewis Carroll. Black (1948, 1958), que estaba trabajando en Gales, no atrajo en principio mucha atención, ni en su propio país ni en otras partes.

Arrow buscaba la respuesta a la pregunta: ¿es posible agregar ordenaciones individuales diferentes respecto a estados sociales de tal manera que se genere una ordenación "social" que satisfaga condiciones razonables respecto a la racionalidad, que sean similares a las que caracterizan las ordenaciones individuales? Arrow partió desde la tradición de lo que entonces se denominaba "economía del bienestar teórica". Con el derribo del utilitarismo en 1932, realizado por Lionel Robbins en su *The Nature and the Significance of Economic Science*, los economistas redescubrieron a Pareto, pero el sistema de clasificación paretiano no facilitaba un medio para seleccionar entre las muchas posiciones que satisfacían el criterio relacionado con la eficiencia de Pareto u óptimo. Empleando las herramientas formales de la lógica simbólica, Arrow llegó a la aparentemente espectacular conclusión de que, a menos que se establecieran algunas restricciones respecto a las ordenaciones de las preferencias individuales, no se podría obtener tal ordenación social.

El ahora famoso teorema de la imposibilidad, tal como se publicó en el libro de Arrow, *Social Choice and Individual Values* (1951), tuvo un enorme impacto en el pensamiento de los economistas y de los politólogos y alentó un prolongado debate. Se consideró que Arrow, y Black menos rotundamente, habían mostrado que la democracia, entendida como equivalente a la votación por mayoría, no podía funcionar. Ambos científicos habían descubierto, o redescubierto, el fenómeno de las mayorías cíclicas, y demostraron rigurosamente que, bajo algunos conjuntos de ordenación de las preferencias, la votación por mayorías en una secuencia de comparaciones por pares generaría ciclos continuos, sin equilibrio o punto de parada.

El punto central se puede ilustrar fácilmente en el marco de tres votantes y tres alternativas, tal como se muestra en el cuadro 1. Obsérvese que cada uno de los tres votantes, llamados 1, 2 y 3, tiene una ordenación coherente de las tres alternativas a elegir, A, B y C. Obsérvese también, sin embargo, que cuando se les sitúa por pares en una secuencia de votaciones por mayoría, A se prefiere respecto a B; B se prefiere, a su vez, respecto a C, pero que C se prefiere respecto a A. No hay ninguna alternativa que cuente con una mayoría respecto a todas las demás posibilidades.

Cuadro 1

	1	2	3	
	A	B	C	
	B	C	A	
	C	A	B	

2. MODELOS DEL VOTANTE MEDIANO

Concretamente, Black deseaba revitalizar la regla de la votación por mayoría como el medio legítimo para llegar a decisiones de grupo. Descubrió que si las alternativas respecto a la elección colectiva se pueden presentar a lo largo de una única dimensión, de tal manera que las preferencias de cada votante muestren un único máximo, en ese caso no habría las preocupantes mayorías cíclicas. En su lugar, en este marco, las alternativas preferidas por el votante cuyas preferencias corresponden a la mediana del grupo serían preferidas por la mayoría a cualquier otra alternativa. Este resultado, conocido como el "teorema del votante mediano" se incluyó rápidamente en la investigación tanto analítica como empírica.

El requisito de un único máximo sigue siendo muy verosímil en muchos entornos. Supóngase que las opciones disponibles, A, B, y C, son niveles alternativos de gasto en un desembolso colectivo, por ejemplo, en educación. Sin duda, es posible que alguien prefiera un gasto elevado (A), a un gasto medio (B), y a un gasto reducido (C), y de ahí la ordenación del primer votante señalado en el cuadro. Es posible, también, que un votante, digamos que el 2, prefiera un gasto medio (B) a un gasto reducido (C), y este último a un gasto elevado (A), la ordenación que se muestra para el segundo votante. Fijémonos ahora en la ordenación del tercer votante del cuadro. Este último prefiere un gasto reducido (C), pero elige en segundo lugar un gasto elevado (A) porque lo prefiere respecto al gasto medio (B), lo que parece una ordenación un tanto extraña en determinados entornos. Sin embargo, son precisamente tales anomalías en la ordenación las que son necesarias para generar las mayorías cíclicas. En principio, el teorema del votante mediano parece explicar un amplio campo de acciones colectivas.

Sin embargo, pronto se vio, y esto fue reconocido por el mismo Black, que, cuando las elecciones colectivas requieren más de una única dimensión, pueden darse las mayorías cíclicas, incluso en los casos en los que todos los votantes muestran un único máximo en las preferencias respecto a cada una de las dimensiones consideradas separadamente. La votación por mayoría parece ser básicamente inestable en el sentido de que no logra generar una única elección colectiva; no se podría lograr un equilibrio político.

3. ¿ES DESEABLE LA RACIONALIDAD COLECTIVA?

Fue en este punto cuando entré en el debate con una crítica general a todo el análisis generado por el enfoque Arrow-Black (Buchanan, 1954a, 1954b). Efectivamente, si las preferencias difieren en relación con alternativas colectivas, y si estas preferencias son tales que generan ciclos en los resultados electorales, ¿no será precisamente este resultado lo mejor? Cualquier logro de una solución única mediante la votación por mayoría sería equivalente a la imposición permanente de los deseos de la mayoría sobre la minoría que ha perdido la votación. ¿No sería preferible en este caso una secuencia basada en la rotación garantizada, tal como se produce a través del ciclo? En dicha secuencia cíclica, a los miembros de la minoría en la primera etapa se les permite volver en las etapas sucesivas y convertirse en miembros de la mayoría. En aquel momento y posteriormente, mi interés se centró en los medios con los que se podía prevenir la discriminación de los miembros de las minorías, en vez de asegurar que, de alguna manera, la regla de la mayoría generara conjuntos estables de resultados políticos.

Si se examina desde la perspectiva de un economista, ¿qué garantía podría dar la regla de la mayoría contra las acciones colectivas que fueran ineficientes en el sentido estándar de Pareto? Claramente, el rasgo normal de la votación por mayoría es la separación de los intereses de los miembros de la mayoría de los propios de la minoría. En cualquier secuencia de votación única, en el estado en su conjunto algunas personas deben perder y otras deben ganar. ¿Cómo se puede lograr que sea más eficiente la elección colectiva?, ¿y más justa?

4. WICKSELL Y LA REGLA DE LA UNANIMIDAD

Llegados a este punto, introduje al gran economista sueco Knut Wicksell, el más importante de todos los precursores de la elección pública, especialmente para mi propia obra y para lo que ahora llamamos "economía constitucional." En su tesis publicada en 1896, Wicksell se interesó tanto por la injusticia como por la ineficiencia de la ilimitada regla de la mayoría en las asambleas parlamentarias. No descubrió la posibilidad de mayorías cíclicas, pero se dio cuenta de que era muy probable que las mayorías aprobasen leyes cuyo objetivo fuera el de beneficiar a las circunscripciones de sus propios miembros, a expensas de aquellos miembros que quedaran fuera de las coaliciones de la mayoría. Daba la impresión de que era muy probable que la regla de la mayoría impusiera costes netos o perjuicios a grandes segmentos del grupo de los contribuyentes-beneficiarios. ¿Por qué deberían apoyar los miembros de tales minorías, que se encuentran discriminados, a las estructuras políticas? A menos que todos los grupos puedan, de algún modo, beneficiarse del intercambio final con el gobierno, ¿cómo se podría mantener la estabilidad general?

Estas consideraciones llevaron a Wicksell a dudar de la eficacia de la regla de la mayoría en sí misma. Y para garantizar tanto una mayor efi-

ciencia como una mayor justicia en las relaciones básicas del individuo con las autoridades gubernamentales (el estado), Wicksell propuso que la regla de votación debería modificarse en la dirección de la unanimidad. Si se precisara el acuerdo de todas las personas del grupo de votantes para implementar acciones colectivas, entonces este resultado, en sí mismo, garantizaría que todas las personas obtendrían ganancias netas y, además, que los proyectos así aprobados rindieran, en su conjunto, beneficios superiores a los costes.

Wicksell era consciente de que la exigencia de unanimidad llevaría, si se aplicase al pie de la letra en una votación, a puntos muertos, en la medida en que ello permitiría que todas y cada una de las personas se opusieran a todas las demás del grupo. Sin embargo, esta limitación no altera el valor de la regla de la unanimidad como un punto de referencia para la evaluación comparativa. A la hora de hacer propuestas para reformas constitucionales realistas, Wicksell era partidario del cambio en las reglas de votación desde las mayorías simples a las mayorías cualificadas, quizás, por ejemplo, del requisito de la aprobación por parte de cinco-sextos para el caso de las propuestas colectivas.

Mi propio descubrimiento casual de la olvidada obra de Wicksell en 1948, seguido de mi posterior traducción de esta obra desde el alemán, sirvió para introducir esta importante contribución entre los estudiosos de habla inglesa y puso las bases de desarrollos posteriores de lo que ahora denominamos "economía constitucional", que será abordada con más detalle posteriormente.

5. LA ENDOGENEIDAD DE LAS ALTERNATIVAS

En su análisis, Black y Arrow habían supuesto, de una forma más o menos implícita, que las alternativas existentes en la elección colectiva, entre las que la regla de votación genera un resultado, eran exógenas al proceso en sí mismo, esto es, que las mociones, los candidatos o las propuestas existen antes del proceso de selección en sí mismo. Para Wicksell, esta exogeneidad podría no estar presente, pero no fue consciente, él mismo, de la relevancia de esta diferencia.

Gordon Tullock, con quien empecé a trabajar en la Universidad de Virginia en 1958, escribió un artículo seminal sobre la regla de la mayoría (Tullock, 1959) en el que la endogeneidad de las alternativas disponibles era un rasgo central, aunque, incluso en este caso, no fue consciente de la generalidad de la distinción. El ejemplo de Tullock se basaba en granjeros-votantes, cada uno de los cuales deseaba que se reparase su camino local haciéndose cargo de los costes todo el conjunto formado por la comunidad de contribuyentes. Dado que la regla de la votación por mayoría hace posible la existencia de diferentes coaliciones de granjeros, genera resultados que imponen costes a todos los granjeros, a la vez que produce, de forma ineficiente, grandes gastos en todos los caminos locales. Este resultado surge debido a que las reglas de la votación por mayoría, al igual que las instituciones que sirven para realizar elecciones colecti-

vas, permiten todas y cada una de las coaliciones potenciales a la hora de presentar propuestas de impuestos-gastos endógenamente —propuestas que, por así decirlo, nunca se presentarían desde fuera.

6. EL CÁLCULO DEL CONSENSO

Si las reglas de la votación por mayoría funcionan de esta forma, produciendo resultados ineficientes e injustos, y si la estabilidad política solo se puede garantizar discriminando en contra de las minorías, ¿En qué medida puede la democracia, como principio organizador de la estructura política, reclamar legitimidad desde un punto de vista normativo? El criterio wickselliano para lograr justicia y eficiencia en la acción colectiva, concretamente el cambio desde las reglas de la votación por mayoría hacia la unanimidad, da la impresión de ser impracticable desde un punto de vista institucional. Ahora bien, sin alguna de estas reformas, ¿cómo podrían las personas, como votantes-contribuyentes-beneficiarios, estar seguras de que el intercambio final con el estado les daría beneficios netos?, ¿de que el juego de la política en su conjunto fuera de suma positiva?

En este punto, y en respuesta implícita a estas preguntas, Tullock y yo mismo comenzamos a trabajar en lo que se terminó convirtiendo en nuestro libro *El cálculo del consenso* (*The Calculus of Consent*), publicado en 1962. La principal contribución del libro fue imponer una estructura de dos niveles en la toma de decisiones colectiva: diferenciamos entre la que podría ser llamada la “política ordinaria” (la correspondiente a decisiones tomadas, a menudo mediante votación por mayorías, en asambleas legislativas) y la “política constitucional” (la correspondiente a las decisiones tomadas respecto al conjunto de las reglas del marco dentro del cual se permite que funcione la política ordinaria). Por supuesto, no estábamos planteando esta distinción de dos niveles como una descripción de la realidad política; tanto en la teoría jurídica como en la práctica, el derecho constitucional se ha diferenciado desde hace mucho tiempo del derecho ordinario. Lo que hicimos fue incorporar esta distinción tan conocida dentro del cuerpo del análisis teórico de la política, el programa de investigación que precisamente estaba a punto de desarrollarse en los 1950s y 1960s.

Esta distinción nos permite responder a las preguntas planteadas previamente. Se podría permitir que funcionasen reglas que no exigieran la unanimidad, e incluso reglas basadas en la mayoría respecto a las decisiones tomadas a través de la política ordinaria, siempre que hubiera un consenso generalizado en lo que se refiere a la “constitución”, sobre el conjunto global de reglas marco que fijan los límites respecto a lo que la política ordinaria puede y no puede hacer. De esta manera, el análisis expuesto en *El cálculo del consenso* permite la incorporación de la idea central de la reforma wickselliana respecto a las mayorías cualificadas o super-mayorías en la política al nivel de las reglas constitucionales, a la vez que se permiten las reglas habituales de votación por mayoría dentro de los límites constitucionales.

En cierto sentido, todo el análisis de nuestro libro se podría haber interpretado como una formalización de la estructura que tenía en su mente James Madison cuando elaboró la Constitución de los Estados Unidos. O, como mínimo, el análisis aportaba una crítica sustantiva de la entonces dominante elevación de la votación por mayoría al estatus de algo sacrosanto en la ciencia política.

7. LA SOCIEDAD DE LA ELECCIÓN PÚBLICA Y *ELECCIÓN PÚBLICA*

Nuestro libro fue bien recibido tanto por economistas como por politólogos. Y, tras las décadas desde su publicación, el libro ha logrado la categoría de obra fundamental dentro del programa de investigación. El interés inicial por el libro, y sus argumentos, llevaron a que Tullock y yo, que estábamos entonces en la Universidad de Virginia, iniciáramos y organizáramos una pequeña reunión de investigación en Charlottesville en abril de 1963. Reunimos economistas, politólogos y estudiosos de otras disciplinas, que estaban inmersos en investigaciones que iban más allá de las fronteras de sus disciplinas. El debate fue lo suficientemente estimulante como para llevar a la formación de una organización que lo continuase, a la que denominamos en principio el Comité sobre la Toma de Decisiones Ajenas al Mercado (Committee on Non-Market Decision-Making), y al inicio de planes para una revista llamada al principio *Papers on Non-Market Decision-Making*, que Tullock aceptó dirigir.

Estábamos todos descontentos con este rótulo tan poco práctico y, tras varias reuniones anuales, surgió el nuevo nombre "elección pública" ("public choice"), tanto para la organización como para la revista. Así fue como iniciaron su existencia la Public Choice Society y la revista *Public Choice*. Ambas han dado muestras de ser muy satisfactorias como encarnaciones institucionales del programa de investigación y desde entonces se han creado organizaciones y revistas hermanas en Europa y Asia.

William Riker, quien organizó algunas de las primeras reuniones, tuvo una gran influencia en la ciencia política americana a través de la creación y el funcionamiento de un programa de investigación de posgrado en la Universidad de Rochester. Los estudiantes de Riker de la segunda –e incluso tercera- generación tienen puestos importantes en todo el país y llevan adelante la labor investigadora en el análisis político positivo.

A finales de los 1960s, Tullock y yo mismo nos trasladamos al Virginia Polytechnic and State University, y creamos en Blacksburg el Center for Study of Public Choice, que ha servido como hogar institucional, si se le puede llamar así, para los investigadores invitados procedentes de todo el mundo. Este centro, y los programas del mismo, funcionó realmente hasta 1983, momento en el que se vinculó a la George Mason University, donde continúa su actividad.

No analizaré en detalle la historia institucional de la sociedad, la revista, el centro y las organizaciones relacionadas. Baste con señalar ahora

que estas diversas estructuras reflejan el desarrollo y la madurez del conjunto del programa de investigación.

8. SUBPROGRAMAS Y BÚSQUEDA DE RENTAS

Analizaré muy brevemente los subprogramas de investigación diferentes que han brotado dentro de la Elección Pública como subdisciplina aglutinadora. Señalaré sólo algunos, en modo alguno todos, de estos subprogramas: La temprana obra de Riker sobre formación de coaliciones en los parlamentos (Riker, 1962) se convirtió en el centro de la primera atención; a primeros de los 1970s se dedicó mucho esfuerzo al análisis económico de la anarquía (Tullock, 1972, 1974a, 1974b; Buchanan, 1975); la manipulación de la agenda como medio de control de los resultados de la política (Romer y Rosenthal, 1978); la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson (1965); la acción social basada-en-el-intercambio de James Coleman (1990); las explicaciones del crecimiento del gobierno; las teorías de la burocracia; los equilibrios inducidos por la estructura en la política; las votaciones expresivas frente a las basadas en el interés; y el papel de la ideología. Dentro de la Elección Pública aparecieron estos subprogramas y otros, independientemente de los temas más familiares sobre los que el análisis tenía que centrar su atención, tales como, parlamentos unicamerales versus bicamerales, estructuras de las comisiones parlamentarias, sistemas proporcionales versus sistemas de mayoría relativa, democracia directa, tamaño de los parlamentos, federalismo, y muchos otros¹.

Uno de los subprogramas que surgió dentro de la elección pública merece un análisis específico, aunque sea necesariamente breve en esta ocasión. Me refiero a la búsqueda de rentas, un subprograma iniciado con un artículo fundamental de Tullock en 1967, y bautizado con este título por Anne Krueger en 1974. Básicamente, la idea central surge del modo natural de pensar del economista, cuya explicación de la interacción depende fundamentalmente de las respuestas previsibles de las personas a incentivos medibles. Si surge una oportunidad que promete generar un valor, las personas invertirán tiempo y recursos para conseguir dicho valor para sí mismos. En sí mismo, el mercado es un sistema de beneficios y pérdidas; los recursos tienden a moverse hacia su uso más valorado, debido a que se puede predecir que las personas responderán positivamente a los oportunidades que prometen beneficios y negativamente a las que amenazan con pérdidas.

La extensión de este postulado motivacional a la parte del valor asignado a través de la política o de la acción colectiva parece algo elemental

(1) Véase Mueller (1989) para una revisión completa que incluye el análisis de los subprogramas de la Elección Pública.

ahora, pero no se había puesto la atención en sus profundas consecuencias hasta que Tullock planteó explícitamente la conexión: si hay algún valor que se pueda ganar a través de la acción política, las personas invertirán recursos en los esfuerzos destinados a hacerse con dicho valor. Y si este valor toma la forma de una transferencia desde un grupo hacia otros, la inversión es un despilfarro en términos del valor total.

El temprano análisis de Tullock de la búsqueda de rentas se concentró en el monopolio, los aranceles, y el hurto, pero en la práctica se puede alargar la lista indefinidamente. Si al gobierno se le dan poderes para conceder derechos de monopolio o protección arancelaria a un grupo, a expensas del público en general o de perdedores concretos, entonces de ello se sigue que, por así decirlo, los potenciales beneficiarios competirán por el premio. Y, dado que por los supuestos de partida solamente se puede beneficiar un grupo, se despilfarrarán los recursos invertidos por los demás grupos. Dichos recursos se podrían haber utilizado para producir bienes y servicios valiosos.

Una vez que esta idea básica se incorpora en el modo de pensar del observador, gran parte de la política moderna sólo se puede entender interpretándola en el sentido de una actividad basada en la búsqueda de rentas. La política de Estados Unidos consistente en la asignación de fondos públicos para proyectos que benefician a determinadas zonas o grupos es sólo el ejemplo más evidente. Gran parte del crecimiento de las transferencias del gobierno se pueden explicar mejor sobre la base del comportamiento de los agentes políticos, que compiten por el apoyo de las circunscripciones a través de promesas de transferencias discriminatorias.

El subprograma búsqueda de rentas se mantiene activo en diversos ámbitos. ¿Cuánto valor, en términos agregados, se dilapida a través de los esfuerzos destinados a utilizar la acción política para la obtención de beneficios básicamente privados?, ¿cómo se puede distinguir adecuadamente la actividad de búsqueda de rentas, cuya objetivo es lograr ganancias privadas discriminatorias, de aquellas actividades cuyo objetivo es fomentar intereses "públicos" realmente compartidos? No entraré en los detalles de este punto, pero debería quedar claro que la búsqueda de rentas, como subprograma de la elección pública en general, abre muchas vías para la investigación tanto analítica como empírica.

9. ECONOMÍA POLÍTICA CONSTITUCIONAL

Señalé anteriormente que la contribución fundamental del libro *El cálculo del consenso* fue la de imponer un marco de dos niveles a la hora de analizar la acción colectiva o de distinguir categóricamente lo que podríamos denominar la política ordinaria, de cada día, de la política constitucional. Efectivamente, el subtítulo de dicho libro era *Fundamentos lógicos de la democracia constitucional* (Logical Foundations of Constitutional Democracy). En cierto sentido, esta separación sirvió para establecer una

gran división de dos partes dentro del programa de investigación global de la elección pública, esto es, entre lo que podríamos llamar análisis político positivo, o elección pública positiva, y lo que ahora denominamos “economía política constitucional”.

Claramente, la acción política-colectiva, como resultante de las elecciones individuales, se realiza en dos o más etapas o niveles diferentes. Hay, primero, las elecciones realizadas dentro del conjunto de reglas existentes, descrito globalmente como la “constitución”. Y hay, segundo, las elecciones de las que surgen estas reglas en sí mismas. La función principal de las reglas es la imposición de límites o restricciones respecto a las acciones que se pueden realizar. Y, tradicionalmente, la teoría económica ha analizado las elecciones realizadas dentro de las restricciones que se supone vienen impuestas de forma exógena. ¿Por qué tratan de imponerse límites las personas respecto a sus propias acciones?

Es sólo recientemente cuando los economistas se han librado de su modo de pensar normal –que no permite las elecciones respecto a las restricciones en sí mismas. En este sentido, la investigación reciente ha incluido la elección de las restricciones, incluso en lo que respecta al comportamiento de las personas en entornos no colectivos. Se han realizado contribuciones importantes en el desarrollo de la teoría de la adicción, con drogas, tabaco, dietas y juegos de azar como ejemplos relevantes. Sin embargo, el tema se convierte en algo categóricamente diferente según se va desplazando la atención desde el entorno no colectivo o individualista hacia aquél que incluye reglas colectivas². En este entorno, las personas desean imponer restricciones respecto al comportamiento de los agentes que actúan en nombre del grupo político, no por miedo respecto a un comportamiento irracional por su parte, sino, en su lugar, por temor frente a la posibilidad de que sus propias preferencias sean rechazadas, de que sus propios intereses se vean perjudicados. El objetivo central de las reglas constitucionales es la imposición de límites al ejercicio potencial de la autoridad política.

La “forma constitucional de pensar” (Buchanan, 2001) desplaza la atención hacia las reglas del marco del orden político como el objeto que impone o garantiza el consenso entre los miembros del cuerpo político. Es a este nivel al que los individuos calculan o computan conceptualmente sus propios términos de intercambio con el estado, o con su autoridad política. Las personas pueden acordar que están mejor siendo miembros de la estructura global definida por la constitución, mientras que, simultáneamente, pueden valorar el impacto de acciones políticas concretas como algo que se opone a sus propios intereses. Una forma un tanto vaga de exponer este punto es decir que en una democracia constitucional las personas deben lealtad a la constitución más que al gobierno, como tal, con independencia de cuan “democráticas” puedan ser tales

(2) Véase Brennan y Buchanan (1985) para un análisis general.

decisiones. Llevo mucho tiempo señalando que, precisamente en esta dimensión, las actitudes del público estadounidense son muy diferentes de las que se observan en Europa.

Como análisis en clave de investigación, la economía política constitucional incluye evaluaciones comparativas de conjuntos alternativos de reglas constitucionales, tanto las existentes como aquéllas que posiblemente se podrían introducir. Este análisis tiene, claramente, una gran afinidad con los esfuerzos recientes para introducir el estudio de las instituciones, en general. Por supuesto, hay elementos tanto positivos como normativos en este muy importante programa de investigación. Se examinan diferentes conjuntos de reglas y se adelantan predicciones respecto a sus propiedades a la hora de funcionar. Y de tales análisis se pueden deducir propuestas de reforma –propuestas que toman la forma de cambios constitucionales, en contraste con las propuestas respecto a temas políticos concretos que podrían derivarse del análisis de las políticas ordinarias o dentro-de-la-política-constitucional.

10. ¿ESTÁ SESGADA IDEOLÓGICAMENTE LA ELECCIÓN PÚBLICA?

Hasta ahora he esbozado el programa de investigación de la elección pública tal y como se ha desarrollado y tal y como existe en la actualidad con sus dos partes, la de la ciencia política positiva y la de la economía política constitucional. ¿Cómo funciona la política que observamos, dada la estructura constitucional existente? y, ¿en qué medida podría ser diferente esta política bajo diferentes conjuntos de restricciones constitucionales? Respecto a la forma con la que responde a cada una de estas preguntas, la teoría de la elección pública, como tal, se mantiene estrictamente neutral en el sentido científico. ¿Cuál es, entonces, el origen de la crítica tan conocida en el sentido de que, en sí misma, la elección pública está sesgada ideológicamente?

De nuevo, es necesario comprender el modo de pensar que imperaba entre los científicos sociales y los filósofos a mediados del siglo. La ideología socialista lo dominaba todo, y su ideología se apoyaba en el programa de investigación supuestamente neutral denominado “economía del bienestar teórica”, que se centraba en la identificación de los fallos de los mercados reales respecto a los estándares idealizados. En resumen, esta rama de investigación ofrecía teorías de los fallos del mercado. Pero, ¿fallos en comparación con qué? El supuesto implícito era siempre que las rectificaciones de tipo político de los fallos del mercado funcionarían perfectamente. En otras palabras, los fallos del mercado se comparaban con una política idealizada.

En ese momento llegó la elección pública y proporcionó análisis de la política, del comportamiento de las personas en su papel de tomadores de decisiones públicas ya sea como votantes, políticos o burócratas, que era coherente con el análisis aplicado a los mercados y al comportamiento de las personas en su papel de participantes en los mercados. Estos

análisis pusieron, necesariamente, al descubierto la comparación esencialmente falsa que tanto se ha descrito respecto a las actitudes científicas y del público. En un sentido muy real, la elección pública se convirtió en un conjunto de teorías sobre los fallos del gobierno, como una compensación de las teorías de los fallos del mercado que habían surgido previamente de la economía del bienestar teórica. O, como indiqué en el título de una conferencia en Viena en 1978, la elección pública se puede resumir en tres palabras "política sin romanticismo".

El programa de investigación se debería haber considerado como una corrección más de la trayectoria científica en vez de como la introducción de alguna ideología antigubernamental ilegítima. Con independencia de cualquier postura ideológica pre-científica, la exposición al análisis de la elección pública lleva necesariamente a una actitud más crítica hacia las panaceas políticas para los supuestos problemas y temas socioeconómicos. La elección pública prácticamente obliga, en términos literales, al crítico a ser pragmático en cualquier comparación de estructuras institucionales propuestas. No se puede suponer que las correcciones políticas de los fallos del mercado lograrán los objetivos deseados.

11. ¿ES INMORAL LA ELECCIÓN PÚBLICA?

Una crítica más provocativa de todo el programa de investigación de la elección pública se centra en la afirmación de que es inmoral, como mínimo en su impacto respecto al comportamiento. El origen de esta acusación está en la transferencia directa de dos elementos del centro firme, individualismo metodológico y elección racional, desde la teoría económica hacia el análisis de la política. A un determinado nivel de abstracción, ambos elementos están en sí mismos relativamente vacíos de contenido empírico. Para modelar el comportamiento de las personas, bien sea en los mercados o en la política, como maximizadores de la utilidad, y como personas que se comportan racionalmente al hacerlo, no se precisa la especificación de los argumentos de las funciones de utilidad. Sin embargo, los economistas van más allá de este paso inicial, cuando identifican y sitúan argumentos dentro de las categorías de "bienes" y "males". En ese caso se modela a las personas suponiendo que actúan de la forma requerida para maximizar algún índice de "bienes" y para minimizar algún índice de "males".

Más específicamente, los modelos económicos del comportamiento incluyen la riqueza neta, una variable que es susceptible de ser medida independientemente, como un importante "bien" que las personas pretenden maximizar. La crítica basada en la condena moral de la elección pública se centra en la supuesta transferencia de este elemento de la teoría económica hacia el análisis de la política. Se supone que aquéllos que desempeñan los papeles correspondientes a los que toman las decisiones públicas, bien sea como votantes, legisladores o agentes políticos de cualquier tipo, no se comportan de acuerdo con las normas que son apropiadas para el comportamiento en el mercado. Las personas están motivadas de forma diferente cuando están eligiendo "para el público" y

cuando eligen para sí mismas, desde la perspectiva de las elecciones privadas. Y es inexacto desde un punto de vista descriptivo y discutible desde un punto de vista moral el atribuir motivos egoístas a los agentes políticos. Más o menos, así se plantea la crítica.

Básicamente, esta crítica proviene de una mala comprensión de lo que se trata de hacer con el ejercicio explicativo en su conjunto —una mala comprensión que puede haber sido alimentada por el fallo de los economistas respecto a reconocer los límites de sus esfuerzos. El modelo económico del comportamiento, incluso cuando se limita a la actividad de mercado, no se debería tomar nunca como algo que proporciona toda la explicación científica. Las personas actúan por diversos motivos, y el modelo económico centra la atención sólo en una de las diversas fuerzas posibles que laten tras las acciones. Por supuesto, emplear el modelo para la predicción exige el supuesto inicial de que los “bienes” identificados que se maximizan son, en términos relativos, importantes en la mezcla. Las hipótesis que suponen que cambios prometidos en la riqueza neta modifican el comportamiento de forma predecible no han sido falsadas empíricamente de forma fácil.

Lo que se discute en este caso es el grado en el que la riqueza neta, y los cambios prometidos en la misma, puede ser utilizada como un incentivo explicativo del comportamiento de las personas en su papel dentro de la elección pública. La elección pública, como un programa de investigación global, incluye el supuesto de que las personas no se convierten inmediatamente en eunucos económicos según se desplazan desde el mercado a la participación política. La persona que responde de forma previsible a los incentivos ordinarios en el mercado en modo alguno deja de hacerlo cuando pasa a la elección colectiva. Por supuesto, el teórico de la elección pública debería ser consciente de que la solidez, y el poder predictivo, del modelo económico estricto del comportamiento se atenúa en cierta forma cuando nos desplazamos del mercado privado a la elección colectiva. Efectivamente, las personas que intervienen en la política pueden actuar hasta cierto punto en términos de lo que consideran que es el interés general. Sin embargo, dicho reconocimiento no implica de ninguna manera que el modelo explicativo básico pierda todo su potencial predictivo o que los incentivos habituales ya no importen.

Una vez que se acepta esto, ¿qué es lo que queda de la acusación de inmoralidad? En cierta forma, a los críticos les queda la afirmación de que, en el caso de que se utilicen dichos modelos en el ejercicio explicativo global, las personas que representan los papeles políticos o de elección pública se ven obligados a actuar tal y como dicta el modelo económico. Desde esta perspectiva, se convierte en inmoral el modelar el comportamiento correspondiente a la elección política como algo que es sensible a los incentivos habituales, incluso en el caso de que se admita que tal ejercicio es en parte explicativo³. Consecuentemente, deberíamos continuar

(3) Véase Kelman (1987) y Brennan y Buchanan (1988).

con el análisis de la política bajo la ilusión de que, en efecto, las personas se convierten en “santos” según se van desplazando hacia los papeles correspondientes a la elección colectiva. Se puede aceptar el valor positivo que tiene la hipocresía pero sin elevarla a una posición decisiva a la hora de conservar la estabilidad social. La democracia, o el autogobierno en general, seguro que es lo suficientemente fuerte como para permitir que haya sinceridad en el análisis de su propio funcionamiento.

12. CUADRANDO LAS CUENTAS

Como se ha indicado, la elección pública como programa de investigación se ha desarrollado y madurado durante el transcurso de todo un medio siglo. Es conveniente valorar el impacto y los efectos de este programa, tanto en lo que respecta al pensamiento de la comunidad científica como en lo que se refiere a la formación de las actitudes públicas. Mediante una sencilla comparación con la opinión reinante a mitad de siglo se ve que tanto los expertos como el público en general son mucho más críticos en lo que se refiere a la política y los políticos, mucho más cínicos respecto a las motivaciones de la acción política, mucho menos ingenuos a la hora de pensar que la panacea política ofrece soluciones fáciles para los problemas sociales. Y este cambio en las actitudes va mucho más allá de la pérdida de la fe en la eficacia de la planificación central, en el socialismo, una pérdida de fe basada tanto en los fracasos históricos del régimen como en el desmoronamiento de las estructuras idealizadas intelectualmente.

El tema que se debe examinar no es el correspondiente a si las actitudes hacia la política y los políticos han cambiado, a menudo radicalmente, en medio siglo. En su lugar, el tema es ¿cuál ha sido la contribución del programa de investigación de la elección pública a este cambio de actitudes?

Como señalé anteriormente, cuando miramos retrospectivamente el ambiente científico y la opinión pública de mediados de siglo, parece difícil de comprender el fracaso de los científicos sociales a la hora de esforzarse en entender y explicar la toma de decisiones en el sector colectivizado de las interacciones sociales, grande en términos relativos. El hueco existente en el esfuerzo científico parece ahora tan evidente que el desarrollo de la elección pública, y los programas relacionados, se convirtió en un paso normal y, efectivamente, necesario en nuestro siempre incompleto conocimiento del mundo. No obstante, en la comunidad intelectual había dos obstáculos que era preciso superar —obstáculos que, aunque parezca raro, eran tanto opuestos como complementarios.

Considerado en un sentido amplio, el modo de pensar imperante era socialista en lo que se refiere al supuesto implícito de que la política aportaba la solución a los problemas sociales. Pero en todo ello había una confusa amalgama de marxismo y teoría política ideal: los gobiernos eran modelados por los marxistas como favorecedores de los intereses de

clase, pero los gobiernos que se podrían establecer tras la revolución, por decirlo así, serían tanto omniscientes como benevolentes. En algunos de sus modelos implícitos del comportamiento político dirigido a favorecer a grupos concretos o a intereses de clase, los marxistas parecían estar muy vinculados con la elección pública, a pesar de que rechazaban el individualismo metodológico. La pregunta que cabe hacerse es ¿cómo se transformó la crítica básica marxista de la política, ya señalada, en la política idealizada de un super-estado omnisciente y benevolente? Sencillamente, esta pregunta quedó totalmente sin respuesta. Y los confundidos economistas de aquellos tiempos consideraron que los debates de los 1930s habían sido ganados por los socialistas, en vez de por sus adversarios, Ludwig von Mises y Friedrich Hayek. En alguna medida, ambas partes se olvidaron de la relevancia de los incentivos a la hora de motivar la acción humana, incluyendo la acción en el sector politizado.

La estructura de ideas que se plantearon en favor del emergente estado del bienestar tipo leviatán estaba viciada desde un punto de vista lógico y sólo se podría haber mantenido gracias a una ilusión mantenida a largo plazo. Pero, curiosamente, el fracaso, en todo o en parte, de la estructura de ideas socialista no vino desde dentro del mundo académico. Mises y Hayek no tuvieron éxito en sus tempranos esfuerzos, y el liberalismo clásico parecía estar en su punto más bajo a mediados de siglo. El fracaso vino no por el derrumbe de una estructura de ideas fenecida desde el punto de vista intelectual sino por el historial acumulado respecto a lo improductiva que era la implementación de amplios sistemas colectivistas —improductiva respecto a las reivindicaciones prometidas, algo que se podía observar directamente. En otras palabras, los gobiernos de todos los sitios, tanto en los estados socialistas como en los estados del bienestar, fueron demasiado ambiciosos, y trataron de hacer más de lo que el marco institucional podía aguantar. Este historial de fracasos empezó a ser reconocido ampliamente, comenzando en los 1960s y acelerándose en los 1970s.

¿En qué medida influyó la elección pública en esta historia? Véase, concretamente, que no afirmo que la elección pública, como un conjunto coherente de teorías fundadas científicamente respecto a cómo funciona la política en la práctica, desplazó al modo de pensar socialista imperante en la academia y que algún posterior reconocimiento de la vulnerabilidad intelectual ejerciera su retroalimentación sobre la realidad política. En términos coloquiales, la elección pública no fue pionera a este respecto.

Lo que sí afirmo es que la elección pública ejerció su influencia, que fue enorme, a la hora de facilitar una comprensión e interpretación coherente de lo que se observaba en todos los lugares. La gente veía directamente que los sistemas colectivistas estaban fracasando, que la política no aportaba los correctivos prometidos para todos y cada uno de los males sociales, que la intromisión del gobierno a menudo empeoraba las cosas en lugar de mejorarlas. ¿De qué forma se podrían encajar estas observaciones tan claras dentro de una interpretación satisfactoria?, ¿por qué fracasó la panacea prometida a la hora de cumplirse?

La elección pública llegó y ofreció una base para dicha comprensión. Armadas con nada más que la rudimentaria perspicacia de la elección pública, las personas pudieron comprender por qué, una vez establecidas, las burocracias tienden a crecer aparentemente sin límites y sin conexión con las funciones prometidas inicialmente. Pudieron comprender que la política de asignación de fondos estatales en beneficio de una zona o un grupo predominaba en la labor de los legisladores; por qué parecía haber una relación directa entre el tamaño total del gobierno y la inversión en esfuerzos para asegurarse concesiones especiales del gobierno (búsqueda de rentas); por qué el sistema impositivo se caracteriza por un creciente número de créditos especiales, excepciones y cláusulas de escape; por qué es tan difícil garantizar el equilibrio presupuestario; por qué sectores situados estratégicamente logran protección arancelaria.

En este caso puede ser útil una versión de la vieja fábula del emperador desnudo. La elección pública es como el niño que dijo que en realidad el emperador estaba desnudo. Una vez que lo dijo, todo el mundo reconoció que la desnudez del emperador había sido reconocida pero que en realidad nadie había llamado la atención sobre este hecho. La elección pública ha contribuido a que la gente se quite sus lentes de color rosa cuando mira el comportamiento de los políticos y el funcionamiento de la política.

Sin embargo, seamos cuidadosos en el sentido de no reclamar demasiado. La elección pública no surgió de alguna perspicacia profundamente nueva, de algún nuevo descubrimiento, de algún milagro de la ciencia social. En lo que respecta a su perspicacia básica respecto al funcionamiento de la política, la elección pública incorpora un supuesto relacionado con la naturaleza humana que difiere muy poco, si es que lo hace en alguna medida, de aquél que informó el pensamiento de James Madison en la fundación de Estados Unidos. La sabiduría científica esencial del siglo XVIII, de Adam Smith y la economía política clásica y de los fundadores de Estados Unidos, se perdió durante dos siglos de locura intelectual. La elección pública no hizo más que incluir el redescubrimiento de esta sabiduría y sus implicaciones en el análisis y la valoración de la política moderna.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, K. (1951): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.
- Black, D. (1948): "On the rationale of group decision making", *Journal of Political Economy*, vol. 56, n° 1, febrero, pp. 23-34.
- Black, D. (1958): *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bowen, H. (1943): "The interpretation of voting in the allocation of economic resources", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 58, n° 1, noviembre, pp. 27-49.

- Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1985): *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1988): "Is public choice immoral? The case for the "Nobel" lie", *Virginia Law Review*, vol. 74, nº 2, marzo, pp. 179-189.
- Buchanan, J. M. (1949): "The pure theory of government finance: A suggested approach", *Journal of Political Economy*, vol. 57, diciembre, pp. 496-505.
- Buchanan, J. M. (1954a): "Social choice, democracy, and free markets", *Journal of Political Economy*, vol. 62, abril, pp. 114-123.
- Buchanan, J. M. (1954b): "Individual choice in voting and the market", *Journal of Political Economy*, vol. 62, agosto, pp. 334-343.
- Buchanan, J. M. (1975): *The Limits of Liberty: between Anarchy and Leviathan*, Universidad de Chicago, Chicago.
- Buchanan, J. M. (1979): "Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications", Inaugural lecture, Institute for Advanced Studies (Viena), *IHS Journal, Zeitschrift des Instituts für Höhere Studien*, vol. 3, B1-B11.
- Buchanan, J. M. (2001): "The constitutional way of thinking", Working paper, Center for Study of Public Choice, Universidad George Mason.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Coleman, J. (1990): *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Krueger, A. (1974): "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, vol. 64, nº 3, junio, pp. 291-303.
- Kelman, S. (1987): "Public choice and public spirit", *Public Interest*, vol. 87, primavera, pp. 80-94.
- Mueller, D. (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- Riker, W. (1962): *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.
- Robbins, L. (1932): *The Nature and the Significance of Economic Science*, Macmillan, Londres.
- Romer, T. y Rosenthal, H. (1978): "Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo", *Public Choice*, vol. 33, nº 4, invierno, pp. 27-43.

- Tullock, G. (1959): "Some problems of majority voting", *Journal of Political Economy*, vol. 67, n° 6, diciembre, pp. 571-579.
- Tullock, G. (1967): "The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft", *Western Economic Journal*, vol. 5, n° 3, junio, pp. 224-232.
- Tullock, G. (1972): *Explorations in the Theory of Anarchy*, Center for Study of Public Choice, Blacksburg.
- Tullock, G. (1974a): *The Social Dilemma: The Economics of War and Revolution*, Center for Study of Public Choice, Blacksburg.
- Tullock, G. (1974b): *Further Explorations in the Theory of Anarchy*, Center for Study of Public Choice, Blacksburg.
- Wicksell, K. (1896): "Finanztheoretische Untersuchungen", en Musgrave, R.A. y Peacock, A.T. (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, St. Martin's Press, Nueva York, 1958, pp. 72-118.

ABSTRACT

The subtitle identifies public choice as a research program rather than as a discipline or even a sub-discipline. A research program incorporates acceptance of a hard core of presuppositions that impose limits on the domain of scientific inquiry while, at the same time, insulating such inquiry from essentially irrelevant criticism. The hard core in public choice can be summarized in three presuppositions: (1) methodological individualism, (2) rational choice, and (3) politics-as-exchange. The first two of these scientific building blocks are those that inform basic economics. The third element in the hard core is less familiar. Temporally, this research program covers half a century during which it originated, developed, and matured. This article outlines the public choice research program as it has developed and as it now exists in its two parts, that of positive political science (positive public choice) and constitutional political economy. After answering two questions (Is Public Choice Ideologically Biased? Is Public Choice Immoral?), the article concludes with the assessment of the impact and effects of this program, both on thinking in the scientific community and in the formation of public attitudes.

Key words: public choice, Buchanan, rent seeking, constitutional political economy, majority cycles, median voter models, research program.

