# La naturaleza económica del Estado

## Una revisión crítica del análisis económico de la política

Sergio Roque González

B

ULPGC
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
LAS PALMAS DE G. CANARIA
N.º Documento 295002
N.º Copia 748892

# La naturaleza económica del Estado

## Una revisión crítica del análisis económico de la política

Sergio Roque González

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Servicio de Publicaciones

La Caja de CANARIAS

2004

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

© del texto: SERGIO ROQUE GOZÁLEZ
© de la edición: UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA.
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN
SERVICIO DE PUBLICACIONES, 2004

Maquetación: Servicio de Publicaciones de la ULPGC
serpubli@ulpgc.es

Diseño de la cubierta: Juan Carlos Rodríguez Acosta

ISBN: 84-89728-04-6
Depósito Legal: GC 24-2004

Impresión: COMPOBELL

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

# *Índice*

**PREFACIO** ..... 9
Justificación del texto ..... 9
Estructura del texto ..... 18

**CAPÍTULO 1. TEORÍAS DEL ORIGEN Y DEL DESARROLLO HISTÓRICO DEL ESTADO** ..... 25
1.1. Introducción ..... 27
1.2. Teorías sobre el prístino Estado ..... 28
1.3. Las teorías sobre la formación de los Estados nacionales ..... 41

**CAPÍTULO 2. LA JUSTIFICACIÓN Y EL RECHAZO DEL ESTADO** ..... 55
2.1. Introducción ..... 57
2.2. Una digresión sobre el Derecho Natural ..... 58
2.3. Las Teorías Contractualistas del Estado ..... 64
2.3.1. El Leviatán de Thomas Hobbes ..... 65
2.3.2. La Teoría Económica Neohobbesiana del Estado ..... 72
2.3.3. La Teoría Iusnaturalista del Estado de John Locke ..... 87
2.3.4. El Estado Mínimo de Robert Nozick ..... 93
2.4. La concepción evolucionista del Estado: crítica al Contrato Social y al Iusnaturalismo ..... 101
2.4.1. El Escepticismo de David Hume ..... 101
2.4.2. Los presupuestos del nuevo evolucionismo económico ..... 105
2.4.3. Friedrich Hayek: la defensa del orden social espontáneo ..... 112

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

2.4.4. Axelrod: el intento de superación del dilema del prisionero desde una óptica evolucionista ....123
2.5. El Estado desde la teoría económica neoinstitucional ....138
2.5.1. Introducción al nuevo paradigma de la economía neoinstitucional ....138
2.5.2. La explicación de los derechos de propiedad ....145
2.5.3. Teorías neoinstitucionales del Estado ....153
2.5.4. Una digresión sobre la mportancia de la ideología ....165
2.6. El rechazo del Estado ....171
2.6.1. El Estado desde el Anarquismo ....172
2.6.2. El rechazo del Estado y la defensa del Mercado de los Anarcocapitalistas ....176

**CAPÍTULO 3. EL PROBLEMA DE LA DEMARCACIÓN ENTRE LAS ELECCIONES PRIVADAS Y LAS COLECTIVAS** ....185
3.1. Las reglas sociales y el problema de la demarcación ....187
3.2. La Teoría de los fallos del Mercado ....197
3.2.1. Los antecedentes ....197
3.2.2. La concepción neoclásica del bienestar social ....204
3.2.3. El transfondo social de la economía del bienestar ....215
3.2.4. Las funciones del bienestar social ....221
3.2.5. El análisis de las reglas de las elecciones sociales ....228
3.3. Teoría de los fallos del Estado o Teoría del Leviatán ....239
3.3.1. Introducción ....239
3.3.2. Políticos, burócratas y grupos de interés: el Triángulo de Hierro ....243
3.3.2.1. La Teoría económica de la acción política ....247
3.3.2.2. La Teoría económica de la burocracia ....259
3.3.2.3. La Teoría económica de los grupos de interés o *Rent-Seeking* ....271
3.3.3. El cálculo del consenso ....284
3.3.4. El Estado como Leviatán ....295
3.3.5. Otras teorías sobre el crecimiento del Estado ....306

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

3.3.6. El Estado como problema moral .....311
3.4. Críticas a la Teoría de los fallos del Estado .....325
3.4.1. El problema de la dimensión del presupuesto .....325
3.4.2. Crítica a la Teoría económica de la burocracia .....331
3.4.3. Crítica al consenso Buchanan-Tullock .....334
3.4.4. Crítica a la hipótesis del Leviatán .....340

**CAPÍTULO 4. EL PROBLEMA DE LA JUSTICIA SOCIAL O DE LA EQUIDAD** .....345
4.1. La impersonalidad utilitarista de Harsanyi .....349
4.2. El Igualitarismo deontológico como alternativa al Utilitarismo .....354
4.2.1. La imparcialidad de John Rawls .....354
4.2.1.1. Crítica al Utilitarismo .....355
4.2.1.2. Los Principios de la Justicia de Rawls .....357
4.2.1.3. El Principio de la Diferencia .....362
4.2.1.4. Críticas a la Teoría de Rawls .....398
4.2.2. Las Teorías de las capacidades de Amartya Sen .....376
4.2.2.1. Crítica al Utilitarismo .....377
4.2.2.2. Capacidades frente a bienes primarios .....380
4.2.2.3. La Evaluación del Mercado .....383
4.2.3. Los recursos de Ronald Dworkin .....387
4.2.4. La Escuela (Teoría) de la Ciudadanía .....390
4.2.4.1. Renta básica universal .....395
4.3. El Neoliberalismo y la Justicia Social .....398
4.3.1. La Teoría de la Justicia de Robert Nozick .....399
4.3.2. El espejismo de la Justicia Social de Hayek .....404
4.3.3. La Constitucionalización de la Justicia Social de James Buchanan .....409

**CAPÍTULO 5. EPÍLOGO** .....413

**BIBLIOGRAFÍA** .....429

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

# *Prefacio*

## Justificación del texto

El presente ensayo sobre la aplicación de la teoría económica al ámbito de la política y, en concreto, al rol económico del Estado, tuvo su génesis en el análisis del fenómeno de la corrupción en el ámbito público. Este fenómeno ha estado presente en los escritos de la mayoría de los grandes economistas, filósofos y politólogos de todas las épocas. 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 mismo 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 propio provecho 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, ya que pueden presentar casos de presiones sectoriales y corrupción personal debido a intereses privados.

La lista de citas en las que, de un modo directo o indirecto, los grandes investigadores sociales han abordado el fenómeno de la corrupción en el ámbito público es muy extensa. Podemos encontrarlas, a modo de muestra, en Montesquieu, Weber, Ricardo, Pareto, Hobbes, Locke, Aristóteles, Tocqueville, Buchanan, Tullock, Downs y Coase. Quizás, lo que más llama la atención de la postura de los economistas frente a otros investigadores es

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

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 al campo de la política o de 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 estabilidad[1]. 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 aquéllos que se sitúan al margen de las reglas democráticas. En esta línea, Recalde (1995) y Linz (1996) sostienen que el auge de una ideología antidemocrática a costa del proyecto racional ilustrado de una construcción ciudadana se produce, en efecto, no sólo por el impulso de la identidad esencialista o "iluminada", sino, también, por el incremento de la corrupción. A juicio de estos autores, 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. Ambos señalan que existe una correlación significativa entre la imagen de los políticos como una clase en conjunto deshonesta 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 actual 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) y Smith (1776), al margen de que el efecto natural del comercio es la paz

1 Es evidente que también los economistas ven con claridad las consecuencias de la corrupción para las libertades, pero su preocupación no son 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 reconocen que las esferas de la política y la economía están íntimamente imbricadas. Quizás, desde David Ricardo la ciencia económica perdió un poco de vista el papel de las instituciones en el sistema, visión que los paradigmas actuales reclaman (Eggertsson, 1990).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

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 humanos 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 (1901:8-9) y Alfred Marshall (1920). Para el autor alemán el afán de lucro nada tiene que ver con el capitalismo: "Son tendencias que se encuentran por igual en los camareros, los médicos, los cocheros, los artistas, las *cocottes*, los funcionarios corruptibles, los jugadores, los mendigos, los soldados, los ladrones, los cruzados: en *all sorts and conditions of men*, en todos los lugares de la tierra, toda circunstancia que ofrezca una posibilidad objetiva de lograr una finalidad de lucro. 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". Por el contrario, sostiene que el capitalismo debería considerarse precisamente como un freno o, por lo menos, como la moderación racional de este impulso racional lucrativo. Marshall (1920) corrobora, desde la ciencia económica, la idea de Weber cuando expresa que no hay razón para pensar que los seres humanos 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 honestidad 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 (denominado por los marxistas "esclavitud") poco tiene en común con el que se desarrolló a partir del siglo XII en la Europa Occidental. Así, a modo de ejemplo, Aristóteles (1974:58-59) 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[2], 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".

2 Salario de los jueces en Atenas.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

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, parece evidente que no debe afectar sólo al ámbito público, sino que también debe estar extendido en el ámbito de lo 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 efectivo de las empresas en que trabajan o directivos que, con cargo a las empresas que dirigen y administran por cuenta de otros, realizan gastos 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[3]. Por ello, la solución será privada y opaca, salvo para las personas relacionadas con los corruptos y con quienes sufrieron las consecuencias. En este contexto, de nuevo la perspicacia de Adam Smith (1776) nos da un ejemplo de la corrupción en el ámbito privado: "Los empleados de las grandes compañías, como la Compañía de la Indias Orientales, estaban interesados solamente en sus propias fortunas personales. 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"[4].

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 (c.v.) y el político como una relación de agencia, que es un contrato bajo cuyas cláusulas, una o más personas, llamadas principales (c.v.) 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 actúe siempre en el mejor provecho del principal.

3 Salvo en los casos de grandes empresas, normalmente cotizantes en bolsa (véase Salas, 2002).

4 Cita tomada de Stigler (1981:12).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Aunque el análisis que caracteriza las relaciones de agencia se ha focalizado en el ámbito de la empresa y el mercado (relaciones entre proveedores-clientes, empresario-trabajador, accionista-gerente, etc.) es clara la cobertura potencial que presta en el 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 ha pactado, de ahí que los problemas de acción colectiva sean muy importantes (Olson, 1965).

f) Todas las mejoras de eficiencia (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.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

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)[5].

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.

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" (Hirschman, 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

5 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.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

el político, el burócrata y los grupos de interés articulados tienen una "prima" a comportarse oportunistamente, es decir, a dedicar recursos del sector público a su provecho personal, tanto en forma pecuniaria ("mordidas", cheques desviados...) como no pecuniaria (despachos lujosos, personal *staff* innecesario, viajes, tiempo libre...).

Ante el oportunismo y la corrupción, que son 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 el pensamiento de Smith, los economistas han preferido centrar su atención en las reglas de juego que apelar a las conciencias de los actores. Como dice Stigler (1981), lo cierto es que los economistas raramente han invertido mucho tiempo en exhortar a los individuos a motivaciones más altas o conductas más ejemplares; los grandes economistas, por tanto, no se han preocupado por la predicación[6].

Precisamente será el propio Adam Smith el que construya el edificio analítico más perfecto para explicar que no debemos preocuparnos mucho de cuan egoístas y corruptibles sean los seres humanos en sus relaciones sociales de todo tipo, pues con "reglas sociales adecuadas", ese egoísmo / oportunismo se canalizará hacia el bienestar social, evitándose los esfuerzos baldíos del predicador. Inserto en la llamada Ilustración escocesa, Smith toma de ella la teoría explicativa de que las conductas humanas están principalmente guiadas por motivaciones egoístas y pasionales, pero esta visión, a su vez, va todavía acompañada por una cierta esperanza naturalista en la armonía social.

En la explicación teórica de Smith desempeña un papel central, por tanto, la idea de las "consecuencias intencionadas", según la cual los resultados de las acciones humanas son independientes de sus motivaciones y de los planes deliberados previamente trazados. Su economía política la edifica sobre las consecuencias intencionadas socialmente benéficas (es decir, favorables al crecimiento de la producción destinadas al consumo o al bienestar de la sociedad) de las conductas individuales movidas por el propio interés.

6 Esto no significa que la moral no tenga importancia para los economistas, tal como veremos más adelante. De hecho, la moral y las reglas tienen una relación estrecha. Cierto es, también, que algunos de los grandes economistas actuales tienen cierta propensión a subir a los "púlpitos".

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

En este contexto utiliza la idea de "mano invisible" que ordenaría la conducta de los individuos hacia una armonía natural de intereses y que cabe identificar con la idea de "libertad natural". Según Smith (1776:554), en su actividad particular ningún individuo se propone, por lo general, promover el interés público ni sabe en qué medida lo está promoviendo. Tanto si actúa como un consumidor como si lo hace en tanto que empresario "él busca su propio beneficio, pero en este caso como en otros, una mano invisible lo conduce a promover un objetivo que no entraba en sus propósitos (...) Al perseguir su propio interés frecuentemente fomentará el de la sociedad más eficazmente que si de hecho intentase fomentarlo. Nunca he visto muchas cosas buenas hechas por los que pretenden actuar en bien del público"[7].

Tal como vemos en este último párrafo y en las anteriores citas el autor, es clara la desconfianza de Adam Smith –y de toda la Ilustración escocesa– hacia el Estado y los políticos[8]. Contrasta esta actitud con la absoluta confianza sobre la eficacia del sistema de "libertad natural" para alcanzar soluciones socialmente eficientes. Por ello, si los políticos y burócratas, en connivencia con los grupos de interés –el llamado "triángulo de hierro"– buscan sus intereses particulares y tienen, en principio, circunstancias que facilitan la corrupción, esto nos lleva necesariamente a las siguientes preguntas: ¿por qué no dejamos todas las actividades y decisiones a los individuos y que la libre concurrencia entre ellos resuelva sus necesidades? ¿para qué necesitamos al Estado si funciona tan bien el sistema de libre mercado, y además nos ahorramos el pillaje de los que en los aledaños del sector público parasitan a la sociedad? En definitiva: (1) **¿por qué el Estado?** Y en el caso de que fuese necesario, (2) **¿cuánto Estado?**

La revisión de las respuestas que se han dado a las preguntas anteriores constituye el objetivo del presente trabajo. No sólo nos hemos interesado por aquellas teorías que justifican la existencia de la organización estatal, sino que la mirada se ha focalizado también sobre los planteamientos que la

7 El argumento de las causas "inintencionadas" sigue aún muy presente en las discusiones sobre los roles del mercado y del Estado. Así, para Novak (1982), el capitalismo se ha mostrado como el sistema más capaz de alcanzar una sociedad mejor, más justa y libre, al margen del carácter moral de intenciones de los individuos sobre los que se gesta.

8 David Hume sostenía que al elaborar un sistema de Estado y fijar los diversos contrapesos y cautelas constitucionales, debe suponerse que "todo hombre es un bellaco y no tiene otro fin en sus actos que el interés personal", cita en Vallespín ed. (1991:56).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

caracterizan como una organización criminal que despoja a los individuos de sus legítimos derechos de propiedad. Asimismo, la controversia sobre los "límites del Estado", es decir, sobre la *línea de demarcación* entre las esferas de lo público (elección colectiva) y lo privado (elección individual) ocupa un lugar fundamental en este trabajo.

Aunque la Teoría Económica de la Política (*Public Choice*) ya ha llegado a la conclusión de que es necesaria una reforma constitucional estricta, de tal forma que se ponga estrechos límites a la intervención del Estado (no en vano, la corrupción y la redistribución "injusta" se perciben como fenómenos asociados a la "expansión excesiva" del sector público), creemos que desde la propia economía es necesario abordar una investigación teórica sobre 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. 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 socialdemócratas y el *conservadurismo compasivo* de los conservadores o el debate sobre la Carta Social Europea para entender la importancia de la aplicación de la teoría económica en la política. 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). En todas estas discusiones, la influencia de los planteamientos de la Teoría Económica de la Política no son menos importantes que los estrictamente políticos.

Hablar del Estado es, irremediablemente en las democracias occidentales, referirse a cuatro realidades básicas: ciudadanos-votantes, políticos, partidos políticos y burocracia. El estudio de los métodos por los cuales las preferencias individuales se transforman en elecciones públicas, es decir, la interrelación entre los cuatro actores sociales señalados tenía necesariamente que ser introducido. Por tanto, en este trabajo también se realiza un análisis de las teorías más relevantes que caracterizan y tratan de explicar el comportamiento de estos agentes sociales, así como los distintos equilibrios que se producen.

La búsqueda de una respuesta a las preguntas: ¿por qué el Estado? y ¿cuánto Estado? Obviamente no puede encontrarse sólo en un campo de la investigación científica. El Estado es una realidad poliédrica: histórica, política, económica, moral y organizacional. Delinear, no ya aprehender, una

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

realidad tan extremadamente compleja requiere, pensamos, un enfoque multidisciplinar. Evidentemente, esto acarrea dos problemas de salida. Primero, la preparación de economista; "el modo de ver" propio de nuestro paradigma no nos permite captar sin distorsiones los planteamientos y teorías provenientes de otros campos científicos. Segundo, y con mucho el de mayor calado, la racionalidad limitada nos impide abarcar todo aquello que deseamos conocer. Hacemos nuestras las palabras de Hayek (1973:22): "Hoy resulta imposible dominar siquiera los más fundamentales trabajos elaborados por cada uno de ellos [las múltiples disciplinas especializadas]. Ahora bien, aunque la cuestión de cual sea el orden social más apropiado se aborde hoy desde las diferentes perspectivas de la economía, las ciencias políticas y jurídicas, la sociología y la ética, se trata en realidad de un problema que sólo conjuntamente puede ser analizado. Ello significa que quien ahora emprenda este tipo de investigación no puede pretender disponer de competencia profesional en todos los campos que debería transitar ni hallarse familiarizado con toda la literatura especializada en torno a las mil cuestiones que en el transcurso de la investigación habrá de ir abordando (...) El efecto nocivo de esta subdivisión en especialidades en ningún aspecto es tan evidente como en el que se refiere a las más antiguas disciplinas en cuestión: la economía y el derecho".

Por último, una referencia al título del ensayo. El vocablo "naturaleza" no lo utilizamos con una connotación ontológica, sino que con ello tratamos de aludir a que nos hemos planteado la misma pregunta básica que se planteó Ranald Coase (1937) respecto a la empresa. En su artículo "The nature of the firm" trataba de explicar el por qué existen empresas en un sistema de mercado. En nuestro trabajo tratamos de sintetizar cuáles han sido las respuestas a la misma pregunta respecto al Estado.

## Estructura del texto

A continuación, se expone un extracto del contenido de cada uno de los capítulos que dan cuerpo al presente ensayo sobre el papel económico del Estado.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Capítulo primero**: "Teorías del Origen y del Desarrollo Histórico del Estado".

Con el objetivo de enmarcar la discusión teórica posterior, en este capítulo abordamos las teorías que han tratado de dar cuenta del nacimiento y el posterior desarrollo de la organización estatal. El capítulo está divido en dos epígrafes. En el primero se analizan las teorías que tratan de explicar el origen del Estado; en especial, se presentan los argumentos de tres corrientes: 1) la funcionalista; 2) la militarista; y 3) la marxista. El epígrafe se cierra con la teoría expuesta por Michael Mann (1986). En el segundo epígrafe del capítulo se analizan las teorías que han tratado de explicar el nacimiento y la posterior generalización del Estado nacional occidental, que hoy casi todas las sociedades han adoptado (Tilly, 1990). En el desarrollo de esta concepción del Estado se hace especial hincapié en la relación entre el Estado y el desarrollo de la economía capitalista, apoyándonos para ello principalmente en el trabajo de Max Weber (1922). Creemos que es de especial relevancia para la discusión posterior el proceso de racionalización y legalización de las sociedades occidentales que estudia el sociólogo alemán.

**Capítulo segundo**. "La Justificación y el Rechazo del Estado".

En este capítulo estudiamos las teorías, principalmente normativas, que, o bien han tratado de dar cobertura lógica y legitimidad a la institución estatal o bien, desde casi los mismos presupuestos epistemológicos, han rechazado cualquier legitimidad a la misma. A medida que estudiábamos los constructos que la teoría económica elaboraba para explicar o negar la necesidad de la institución estatal, los propios economistas se reconocían deudores de teorías políticas anteriores. Así, la *Public Choice* reconocía su deuda intelectual con Thomas Hobbes, los anarcocapitalistas con John Locke y el evolucionismo hakeniano con David Hume. Partiendo de esta realidad, en la exposición, antes de abordar las distintas propuestas teóricas de los economistas sobre el Estado, se introducen los planteamientos básicos de los pensadores políticos que han guiado sus trabajos intelectuales.

En aras a dar coherencia a la exposición de la presente investigación, se ha dividido este capítulo en seis epígrafes. Después de un epígrafe de introducción, en el segundo se acomete el estudio del Derecho Natural, fuente



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

epistemológica de las corrientes que han utilizado *el contrato social* como eje de la explicación y, por tanto, de la legitimación del Estado. Además, como explica Myrdal (1953), la economía no es ajena al Derecho Natural, pues para el economista sueco la teoría económica hunde sus raíces en la filosofía iusnaturalista.

En el tercer epígrafe, las teorías contractualistas analizadas son las de la *Public Choice* y la del *Estado mínimo* de Robert Nozick, junto a sus inspiradores intelectuales, Thomas Hobbes y John Locke, respectivamente. Aunque puede ser discutible conceptuar la propuesta de Nozick como contractualista, hemos decidido incluirla, al igual que lo hace Vallespín (1985), pues lo que la diferencia es el mecanismo para llegar al pacto, no el acuerdo en sí.

Independientemente de la importante postura epistemológica anterior, hay una corriente que ha negado valor alguno a las explicaciones contractualistas y prefiere conceptuar al Estado como un mecanismo que se ha ido creando sin dirección coercitiva centralizada, es decir, como un "orden espontáneo" que surge de un aparente *caos*, sin que ningún grupo o persona sean responsables intelectuales de su creación. Hemos situado estas explicaciones en el epígrafe cuarto bajo el rótulo de "La Concepción Evolucionista del Estado". El epígrafe comienza con un estudio de las propuestas de David Hume, inspirador, según Friedrich A. Hayek (1963), de esta corriente y crítico mordaz de las teorías contractualistas. Estas explicaciones evolucionistas de las organizaciones sociales no han sido ajenas a la ciencia económica (Krugman, 1996), de ahí que, seguidamente, se aborde la vigencia en la actualidad de la corriente evolucionista en nuestra ciencia económica. Esto permitirá encuadrar el "evolucionismo cultural" de Hayek, pieza intelectual básica de esta corriente, y las críticas que ha recibido el mismo. Finalmente, se expone un importante trabajo con el que se trata de resolver el gran escollo intelectual que supone el *Dilema del Prisionero* para el evolucionismo económico. Además, se presentan en un apartado las críticas que ha recibido este trabajo.

El quinto epígrafe del capítulo, segundo de este ensayo, lo dedicamos a estudiar las contribuciones que ha realizado la economía de los derechos de propiedad (economía neoinstitucional) al estudio del Estado. Aunque esta teoría tiene un marcado componente empírico y debería haberse incluido en el análisis del capítulo segundo, pensamos que desde el punto de vista de la presentación de las teorías económicas que han abordado la conceptualización de la organización estatal era preferible abordarlas todas en el mismo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

capítulo. No en vano, también el componente normativo es importante en esta teoría. Después de presentar la nueva concepción que supone la teoría de la economía de los derechos de propiedad y la explicación del por qué de los derechos de propiedad, analizamos la teoría del desarrollo del Estado expuesta por el Premio Nobel Douglas North. Como si la ciencia económica le volviese a dar la razón a Max Weber, North (1981) reclama la necesidad de disponer de una teoría de la ideología con la que completar el cuadro analítico del Estado. El último apartado de este epígrafe lo hemos dedicado a analizar dos propuestas sobre la importancia de la ideología en el desarrollo de la sociedad occidental y, por ende, del Estado.

En el último epígrafe (el sexto) del capítulo se analizan las teorías que caracterizan al Estado como una organización contraria a los "derechos naturales objetivos" de los individuos. Destaca el estudio de la corriente denominada *anarcocapitalismo*, que conjuga economía de libre de mercado con la ausencia de Estado.

**Capítulo tercero**. "El Problema de la Demarcación entre las Elecciones Privadas y las Colectivas".

Si en el capítulo segundo la pregunta explícita que la Teoría Económica de la Política trata de contestar era: ¿por qué el Estado?, en este capítulo abordamos el análisis de la pregunta: ¿cuánto Estado? El problema del bienestar social es la preocupación básica y la razón de ser de la ciencia económica, de ahí que el análisis del papel del Estado en las relaciones económicas haya sido un problema capital de la misma. En síntesis, la respuesta que la Teoría Económica de la Política (*Public Choice*) ha dado a la pregunta señalada es: "mucho menos del que existe". Pero para comprender esta respuesta y las herramientas analíticas de la que se sirve para recomendar un estrechamiento de la dimensión de la organización estatal, es necesario conocer el desarrollo que ha posibilitado esta supuesta expansión "excesiva" (Buchanan, 1991). El presente capítulo lo hemos articulado en cuatro epígrafes.

Después de un epígrafe introductorio, en el que se fijan las coordenadas del análisis posterior, en el segundo se acomete el análisis del desarrollo de lo que en la literatura económica se conoce como "La Teoría de los Fallos de Mercado". En este epígrafe adoptamos una visión claramente cronológica. Analizamos cómo la ciencia económica fue aportando paulatinamente las



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

coartadas teóricas que posibilitaban una intervención cada vez mayor de la organización estatal en el espacio económico. El respaldo a la intervención y, por tanto, a la expansión del sector público no se ha hecho en el vacío, sino que ha estado inserta en un proceso histórico y social determinado, del que damos cuenta (Polanyi, 1944; Ashford, 1986). Además, los economistas adscritos a la Economía del Bienestar, han sido conscientes de que la elección de los estados sociales es una decisión política, de ahí que hayan, por un lado, reclamado una discusión en la "plaza pública" sobre la elección social (colectiva) de los estados alternativos y, por otro lado, investigado la coherencia interna y normativa de las reglas de decisión social, destacando las aportaciones imperecederas de Kenneth Arrow (1951a) y Amartya Sen (1970). A toda esta discusión le dedicamos los apartados titulados: "Las Funciones de Bienestar Social" y "El Análisis de las Reglas de las Elecciones Sociales", respectivamente.

En el tercer epígrafe del capítulo estudiamos la reacción que desde la misma economía se dirige a la teoría que ha dado la cobertura teórica al sistema político para la expansión del sector público. Por ser su estudio uno de los objetivos prioritarios de esta investigación, su extensión es considerable frente a los restantes del capítulo. Después de una introducción que traza las coordenadas de la discusión, abordamos el grueso de lo que se denomina "Teoría Económica de la Política" (*Public Choice*). En especial, analizamos las caracterizaciones que realiza esta corriente económica de los agentes que intervienen en la articulación de las elecciones colectivas en un proceso democrático: ciudadanos-votantes, partidos políticos, funcionarios (burócratas) y grupos de interés. Dado que al ciudadano se le considera por la teoría un agente racionalmente pasivo y sufridor, en último caso, del oportunismo del resto de agentes, el análisis se centra en estos últimos, que la *Public Choice* denomina "el triángulo de hierro". Además de la caracterización de los agentes mencionados, la *Public Choice* centra sus esfuerzos en el análisis de las reglas de elección social y en la actuación de los gobiernos, a los que caracteriza mediante el supuesto denominado *Leviatán* (Buchanan y Brennan, 1980). A partir de estos análisis obtiene no sólo una explicación de la ineficiencia del proceso político que ha conducido a una expansión excesiva del sector público, sino también de la inmoralidad del mismo. De aquí, consecuentemente, extrae las propuestas de reforma constitucional. Todo estos análisis los abordamos en los epígrafes titulados: "El Cálculo del Consenso" y "El Estado como Leviatán". En el siguiente apartado se



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

presentan algunas teorías alternativas acerca de las causas de la expansión del sector público y en el último se analiza, principalmente, la explicación que el movimiento neoconservador norteamericano (Oliet, 1993) ha realizado de la expansión y de la pérdida de legitimidad del Estado. Si la *Public Choice* centra sus críticas sobre todo en las reglas de elección pública, los neoconservadores las centran en los aspectos culturales y morales. Este análisis se cierra con la crítica que realiza Hayek a las visiones que han permitido el crecimiento del *Leviatán*.

En el último epígrafe del capítulo se estudian básicamente las críticas que, tanto teóricas como empíricas, ha recibido la Teoría Económica de la Política. Entre ellas destaca las que realizó en su seminal trabajo Richard A. Musgrave (1981).

**Capítulo cuarto**. "El Problema de la Justicia Social o de la Equidad".

El problema de la demarcación entre las actividades públicas o privadas, es decir, entre más o menos Estado, es en último caso un problema de más o menos redistribución de la renta. La importancia de esto es incuestionable, de ahí que le dediquemos íntegramente el presente capítulo. Pensamos que la *Teoría de la Justicia* de John Rawls (1971) ha condicionado cualquier discusión posterior sobre las dimensiones del sector público, de ahí que tenga la exposición de su teoría una extensión considerable respecto al resto. De hecho, autores, tan alejados en principio de su pensamiento como Hayek (1973) y Buchanan (1985*b*), reconocen que el filósofo de la Universidad de Harvard ha delimitado cualquier discusión posterior. El capítulo comienza con un epígrafe dedicado a la teoría utilitarista de Harsanyi. A continuación, se presenta la crítica al utilitarismo del Igualitarismo Deontológico, que se desarrolla con el estudio dedicado a las teorías normativas de John Rawls, de Amartya Sen, de Ronald Dworkin y de la Escuela de la Ciudadanía. El capítulo se cierra con el epígrafe dedicado a estudiar las propuestas del neoliberalismo respecto al problema de la justicia social (o equidad). Se estudian las propuestas de tres autores claves de esa corriente: Robert Nozick, Friedrich A. Hayek y James M. Buchanan.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Capítulo quinto**. "Epílogo"

En el último capítulo exponemos las conclusiones que se han obtenido de la presente investigación teórica sobre la aplicación de la Teoría Económica de la Política (*Public Choice)* a la organización estatal.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

# CAPÍTULO 1

## TEORÍAS DEL ORIGEN Y DEL DESARROLLO HISTÓRICO DEL ESTADO

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

## 1.1. Introducción

Definir el Estado supone ya asumir una percepción teórica del mismo. No obstante, será necesario describir algunos elementos que ayuden a centrar la discusión posterior, pero sin ser ambiciosos, pues nos basta para nuestra discusión con la idea intuitiva y práctica que se tiene coloquialmente de la organización estatal.

Hall e Ikenberry (1993) piensan que, en gran medida, los científicos sociales están de acuerdo sobre cómo debe definirse el Estado. Una definición compuesta incluiría tres elementos. En primer lugar, el Estado es un conjunto de instituciones; éstas son gestionadas por el propio personal del Estado y la institución más importante es la que controla los medios de violencia y coerción. En segundo lugar, estas instituciones están enmarcadas en un territorio geográfico delimitado, al cual se denomina sociedad. En tercer lugar, el Estado monopoliza el establecimiento de normas dentro de su territorio. Esto tiende a crear una cultura política común compartida por todos los ciudadanos[1].

Para Max Weber el Estado es una agrupación o comunidad política. Pero para definir qué tipo de agrupación humana es, Weber (1992) se refiere

1 Ninguna definición es perfecta. Hall e Ikenberry (1993: 11 y ss.) sostienen que en la Edad Media muchas funciones gubernamentales –el mantenimiento del orden, el establecimiento de las reglas de la guerra y la justicia– eran atendidas por la Iglesia y no por Estados débiles que existían dentro de sus fronteras. Además, los Estados no siempre poseen el control completo sobre los medios de coerción. Es igualmente obvio que no todos aquellos que son gobernados por un Estado comparten una sola cultura. La conclusión que puede extraerse de todo esto es muy simple: la "estatalidad" plena ha sido una aspiración de todo Estado en la historia.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

exclusivamente a los medios que el Estado utiliza, y esos medios son, básicamente, la fuerza o la violencia legítima. Es la utilización de este medio lo que caracteriza a esta comunidad política que llamamos Estado. Éste no viene definido, por tanto, por los fines para los que existe ni por los objetivos que como tal comunidad quisiera realizar. De este modo, para el autor alemán, el carácter *político* de una agrupación se lo da solamente los medios que únicamente son propios de ella: la fuerza. El Estado es esencialmente una relación de dominación o poder; por eso entiende que la comunidad política es aquella cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación de un ámbito y de la acción de los hombres situados en él teniendo preparada para el caso la fuerza física, normalmente armada. Por lo dicho, coacción organizada y entendida como legítima, territorio no difuso, instituciones estatales y monopolio normativo son, como se ha visto, rasgos ineludibles de esa realidad tan poliédrica llamada Estado[2].

Una vez se tiene una definición aproximada del Estado, cabe preguntarse por su origen y desarrollo, ya que este conocimiento ayudará a valorar las respuestas normativas y positivas que los distintos autores y escuelas han dado a las preguntas: ¿por qué el Estado?, ¿lo necesitamos?[3]. El rastreo histórico lo dividiremos en dos apartados: en el primero se aborda el origen de la institución estatal y en el segundo el desarrollo del Estado nacional actual.

## 1.2. Teorías sobre el prístino Estado

¿Qué ocurrió para que hombres y mujeres asociados en prístinas organizaciones sociales flexibles –familia, bandas, tribus– llegasen con el tiempo a encontrarse "atrapados" en instituciones sociales estratificadas como el Estado? En términos de Mann (1986), ¿ por qué se "enjaularon"?

2 La discusión del texto se enmarca en una premisa fundamental: sólo estamos interesados en el estudio de las democracias constitucionales occidentales y en la justificación de la organización estatal asociada con ellas.

3 Pensar que podemos tener una explicación del desarrollo histórico del Estado exenta de un encuadre normativo es una vana ilusión. Los aspectos positivos y normativos, junto a las hipótesis especulativas, forman una amalgama en la cual se hace difícil separar estos elementos.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Casi toda las narraciones que intentan explicar este proceso son evolucionistas. Primero explican cómo los seres humanos fueron desarrollando sus capacidades innatas de cooperación social; después, cómo fueron surgiendo inmanentemente cada forma sucesiva superior de cooperación social a partir del potencial de su predecesora, o por lo menos más compleja y poderosa. Esta narración evolutiva y acumulativa ha sido dominante hasta principios de este siglo[4]. En la propia obra de Adam Smith (1776) se contiene una teoría sobre el origen del Estado en la que se distinguen cuatro estadios en la evolución histórica de la sociedad, según si predomina en ellas la actividad de caza, el pastoreo, la agricultura o el comercio.

Para Mann todas las teorías rivales de la aparición de la estratificación y del Estado presuponen un proceso esencialmente natural del desarrollo social general. Se las considera resultado del desarrollo dialéctico de las estructuras nucleares de las sociedades prehistóricas. Esta narración concreta tiene su origen en la teoría política normativa: hemos de aceptar el Estado y la estratificación (Hobbes, Locke y Smith) o hemos de derrocarlo (Rousseau y Marx), debido a acontecimientos prehistóricos reconstruidos o hipotéticos. Así, el relato en todos sigue siendo una concatenación de fases inmanentes: desde sociedades por rangos con autoridad política, y más tarde, a sociedades civilizadas y estratificadas con Estados.

El método de estas teorías o narraciones evolucionistas –según Fried (1967)– es idéntico. En primer lugar, se comentan las características de las sociedades de cazadores-recolectores en general. Después se expone una teoría de la transición general hacia el sedentarismo agrícola y el pastoril. Después, las características generales de esas sociedades llevan a la aparición de unas cuantas civilizaciones concretas: Mesopotamia, Egipto y China. El desarrollo posterior es conocido, es la "Historia". Mann clasifica las fases habituales y sus términos más relevantes en:

4 Decir que una teoría es evolucionista no es suficiente para entender la "lógica" que subyace en ella. Se puede, por ejemplo, ser evolucionista de corte darwiniano o lamarckiano. Si se es lo primero, las respuestas del *gen* no están conducidas por el medio externo. Si se es lo segundo, el contexto lo explica todo. Mas adelante se realizará una taxonomía de las posturas evolucionistas en el ámbito de la economía. No obstante, cuando se habla de evolución humana esta difiere radicalmente de la evolución de las otras especies. El ser humano ha mantenido su unidad. No se ha producido una especiación. Por eso los relatos se refieren a una evolución "cultural".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

1º **"Una sociedad igualitaria"**. Las diferencias jerárquicas entre personas y entre desempeño no están institucionalizadas. Quienes ocupan las posiciones más altas no pueden hacerse con los instrumentos colectivos de poder.

2º **Las "sociedades por rango"**. Quienes se hallan en los rangos superiores pueden utilizar los instrumentos generales colectivos de poder. Esto se puede institucionalizar e incluso transmitir por vía hereditaria en un linaje aristocrático. Pero el rango depende casi totalmente del "poder colectivo" o de la autoridad, es decir, el poder legítimo utilizado únicamente para fines colectivos, libremente conferido y libremente retirado por los participantes. Así, quienes ocupan los rangos no disponen de un poder coercitivo sobre los miembros recalcitrantes del grupo y no pueden desviar recursos materiales del grupo para su propio uso privado y convertirlos así en "propiedad privada".

3º **"El Estado"**. Convierte a la autoridad política provisional y a un centro ceremonial permanente en un poder político permanente, institucionalizado en su capacidad para utilizar la coacción sobre los miembros recalcitrantes, cuando sea necesario, de forma sistemática.

4º **"La estratificación"**. Comporta el poder permanente o institucionalizado de algunos sobre las oportunidades vitales materiales de otros. Su poder puede consistir en la fuerza física o en la capacidad para privar a otros de los elementos necesarios para la vida. Es sinónimo de diferencias de propiedad privada y de clases económicas.

5º **"La civilización"**. Es una combinación de tres instituciones sociales: el centro ceremonial, la escritura y la ciudad. Significa un salto en el "aislamiento", la contención de seres humanos tras unas fronteras sociales y territoriales, claras, fijas y delimitadas. Mann utiliza la metáfora de una *jaula social.*

Existe acuerdo entre los investigadores de que el rango, el Estado, la estratificación y la civilización guardaban estrechas relaciones entre sí porque su aparición puso fin, lenta, pero inexorablemente, a un tipo primitivo de libertad y señaló el comienzo de las presiones y las oportunidades representadas por un poder colectivo, distribuido, delimitado, permanente e institucionalizado. Por el contrario, no existe un acuerdo en el que la secuencia de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

fases fuese un camino "necesariamente recorrido" por todas las agrupaciones humanas. De hecho, el fracaso, no el éxito por alcanzar las últimas fases, ha sido el hecho más común en la prehistoria humana. Así lo ha sostenido Piggott (1965), quien señaló que su estudio del pasado le convence de que la aparición de lo que denominamos civilización es un acontecimiento de lo más anormal e impredecible, cuyas manifestaciones en el Viejo Mundo quizá se deban, a fin de cuentas, a una sola serie de circunstancias en una zona limitada del Asia occidental, hace cinco mil años.

La sociedad sedentaria prehistórica está inexorablemente unida al descubrimiento de la agricultura. Así, según Farb (1978), es en torno al 10 000 a.C. cuando se invirtió fuerza de trabajo en el cultivo y en la cosecha de plantas a partir de semillas y esquejes plantados. ¿Cómo ocurrió que el cazador-recolector se convirtiera a campesino, es decir, se atara a la tierra? Esta sigue siendo una pregunta que da la impresión no tiene una contestación unánime; las explicaciones van desde la atracción de los rendimientos agrícolas, hasta los factores *maltusianos* de presión demográfica. Otros, como los antropólogos modernos, han aducido que los cazadores-recolectores contemporáneos llevan una vida cómoda, rechazando, por tanto, cualquier tipo de transición necesaria[5]. Dejemos esta cuestión aquí, pues su digresión no es imprescindible para el núcleo de nuestro ensayo.

Sí interesa, en cambio, indagar las explicaciones de cómo se obligó al pueblo a someterse al poder estatal coercitivo. Mann señala que se confirió libremente una autoridad colectiva representativa a los jefes, a los ancianos y los hombres grandes con fines que iban desde la regulación judicial hasta la guerra, pasando por las organizaciones de festivales. Esto podía servir a los jefes para obtener un considerable prestigio de rango. Pero no podían convertirlo en un poder permanente y coercitivo. Opina que no se produjo una evolución rápida ni constante de la autoridad de rangos al poder estatal. Esa transición fue rara y se limitó a unos cuantos casos extraordinarios. Por tanto, y en línea con el evolucionismo darwiniano, cree que la evolución

5 Sahlins (1974) ha definido a la fase de cazadores-recolectores como la "primera sociedad de la abundancia". Sostiene que los cazadores-recolectores satisfacen sus necesidades económicas y caloríficas mediante el trabajo intermitente, por término medio de tres a cinco horas al día. A su juicio, es posible que la transición a la agricultura y al pastoreo no haya producido una mayor prosperidad.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

histórica es esencialmente ciega y "catastrófica": es el resultado de bifurcaciones repentinas e imprevistas. "Sólo unas cuantas bifurcaciones accidentales dieron origen al Estado, la estratificación y la civilización" (Mann, 1986: 100).

Tres grandes corrientes clásicas del pensamiento social han tratado de dar respuesta a los interrogantes anteriores: la funcionalista, la militarista y la marxista. Todas ellas comparten una visión evolucionista de tipo "inmanente" o "necesario". Aducen que la transición a la agricultura y a la ganadería sedentarias anunció el crecimiento lento, prolongado y vinculado de la estratificación y del Estado. Todas ellas mezclan datos empíricos con substratos ideológicos.

Si abandonamos el concepto de la propiedad privada, pero mantenemos el principio funcional y economicista, se llega a la explicación dominante de la antropología moderna, la "jefatura redistributiva", teoría claramente funcional. Malinowski (1926), genuino representante de la corriente funcionalista, sostiene que las relaciones entre la economía y la política son del mismo tipo: el jefe, en todas partes, actúa como un banquero tribal que reúne alimentos, los almacena y los protege, y después los utiliza en beneficio de toda la comunidad. Sus funciones son el prototipo del sistema de hacienda pública y de la organización de los erarios estatales actuales. Por tanto, si se priva al jefe de sus privilegios y sus beneficios financieros, la consecuencia sería el sufrimiento de la tribu (comunidad).

En una teoría claramente economicista y funcionalista del Estado, Service (1975) añade la especialización ecológica para explicar la "jefatura redistributiva". El jefe aparece como el organizador de la producción y del intercambio cuando existen, por un lado, un alto nivel de inversión en el trabajo colectivo y, por otro, varios grupos adyacentes especializados. Aduce que los jefes coordinaban territorios que contenían diferentes "nichos ecológicos". El jefe organizaba la redistribución de los diferentes alimentos producidos en cada uno de ellos. Por tanto, para este autor, el Estado era básicamente un almacén, aunque este centro re-distributivo, a su vez, actuaba sobre la cadena de distribución para influir en las relaciones de producción. La vía hacia el intercambio generalizado y, en consecuencia, hacia la "propiedad" extensiva pasaba por un Estado incipiente. A medida que la redistribución aumentaba el excedente, también incrementaba el poder del Estado centralizado.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Para Service, el clan, la aldea, la tribu y las elites de linaje impusieron gradualmente medidas de valor a las transacciones económicas. La autoridad pasó a estar necesariamente centralizada. Si bien afectaba a pueblos arraigados ecológicamente, estaba totalmente aislada. Para ser aceptada como medida justa de valor, tenía que independizarse de los grupos particulares de intereses, estar "por encima" de la sociedad.

La teoría funcionalista ha recibido multitud de críticas. Así, Mann se pregunta si la forma de sociedad que pretende el Estado no es unitaria, ¿por qué iba el pueblo a establecer sólo un almacén, en lugar de varios competitivos? ¿Cómo pierde el pueblo, el control de los recursos? Cree que la jefatura distributiva era más débil de lo que sugerían quienes primero la propusieron y era característica de la sociedad por rangos, no estratificada. John Elster (1983) rechaza toda explicación funcionalista en las ciencias sociales, pues a su juicio toda la explicación funcionalista exige las siguientes cinco condiciones incoherentes:

1) Y es un efecto de X.
2) Y resulta beneficiosa para Z.
3) Y no está deliberadamente prevista por las acciones que producen X.
4) La relación causal entre X e Y no resulta evidente para los actores de Z.
5) Y mantiene a X mediante un bucle causal de retroalimentación que pasa a través de Z.

La segunda corriente que trata de explicar el "enjaulamiento" estatal es la militarista. Para esta corriente la desigualdad se impone desde fuera mediante la violencia física. El grupo A somete al grupo B y le arrebata sus propiedades. A cambio se ofrece al grupo B una retribución por su trabajo, quizás por derechos de arriendo o de servidumbre, quizás nada más que la esclavitud. A fines del siglo XIX y principios del XX esta teoría de los orígenes de la estratificación era muy popular. Oppenheimer (1975) figura entre quienes aducían que la conquista de un grupo étnico por otro era la única forma de mejora económica que entrañaba una cooperación laboral complicada. Los métodos intensivos de producción entrañaban la expropiación de los derechos de propiedad de la fuerza de trabajo, que sólo se podía imponer a forasteros, y no al "prójimo" (en términos de amplio parentesco). De esta manera, Oppenheimer (1975: 8) establece que: "el Estado, completamente

en su génesis, y casi completamente durante las primeras fases de su existencia, es una institución impuesta por un grupo victorioso de hombres a otro grupo derrotado, con el único objetivo de regular la dominación del grupo victorioso sobre el vencido, y de defenderse de las revueltas interiores y de los ataques exteriores".

Para los militaristas, el Estado tiene su origen en la guerra, pero la evolución humana lo hizo avanzar hacia otras funciones pacíficas. La conquista militar se asienta en un Estado centralizado. La fuerza militar se disfraza en forma de leyes y normas monopolistas administradas por el Estado. Por lo tanto, los orígenes del Estado se hallan meramente en la fuerza militar, ulteriormente va desarrollando sus propios poderes.

Weber (1922) participa de esta visión militarista. Como vimos, el autor alemán parte de la idea de comunidad política. Nos señala que la intervención de la comunidad mediante la violencia es un hecho primitivo, pero resultado de una evolución concreta lo es sólo el monopolio del poder legítimo mediante la asociación política territorial y su socialización racional hasta constituir una organización tipo instituto. Aparte de la territorialidad del ejercicio del poder político, la clave para este autor es el proceso de "legitimación" del ejercicio comunitario de este poder. ¿Cómo aparece, entonces, la legitimidad de la acción coactiva de un grupo de individuos sobre la comunidad? La respuesta evolucionista de Weber podemos esquematizarla en las siguientes fases:

1° Formación de un grupo de la comunidad con el objetivo de una expedición en busca de un botín.

2° El grupo elige libremente a un jefe en virtud de cualidades personales (carisma). Se desarrolla un poder legítimo, por lo pronto, sólo contra los miembros del grupo por traición, desobediencia o cobardía contrarios a las normas de confraternidad.

3° Gradualmente, tal asociación de guerreros se convierte en una unión permanente que considera la guerra y la aptitud bélica como una profesión. Así se origina su aparato coactivo que contiene múltiples exigencias de obediencia tanto para las comunidades conquistadas como para al propia. "El que lleva las armas sólo reconoce como pertenecientes a su comunidad política a los guerreros" (Weber 1922: 665).

4° El grupo original guerrero reclama su supremacía social y establece el reclutamiento forzoso de todos los aptos para la guerra. En el seno de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

estas comunidades, la libertad se identifica con el privilegio militar. Sólo el que ha demostrado ser apto para la guerra es admitido. El que no ha resistido las pruebas permanece como mujer fuera de la confraternidad. Los miembros del grupo guerrero viven de los botines y de las retribuciones impuestas a los que viven fuera de ella. Utilizan la intimidación con matices religiosos para subyugar a los expoliados.

5° En un proceso gradual, la agrupación libre de guerreros formada al lado y por encima de las normas comunes, se incorpora de nuevo a la agrupación permanente de una comunidad territorial, constituyéndose la asociación política, asegurándose los guerreros una legitimidad específica en el ejercicio del poder.

6° El aparato coactivo que posee la asociación política reprime cualquier violencia privada. Si antes la intervención se hallaba sometida únicamente al imperativo de los intereses religiosos o militares, ahora las ofensas contra las personas y las propiedades están garantizadas por el aparato coactivo.

Llegados a esta última fase, Weber cree que de este modo la comunidad política monopoliza la aplicación legítima de la fuerza mediante su aparato coactivo y se transforma gradualmente en un instituto protector de los derechos. Este proceso encuentra un poderoso y decisivo apoyo en todos los grupos económicamente interesados de un modo directo o indirecto en la ampliación de la comunidad de mercado y, junto a ello, un apoyo por parte de los poderes religiosos. A los efectos de la obtención de sus medios específicos de poder, con vistas a la dominación de las masas, estos últimos poderes religiosos cuentan casi siempre con una creciente pacificación. Sin embargo, desde un punto de vista económico, los interesados en la pacificación son ante todo los interesados en el desarrollo del mercado.

El resto de la historia es conocido: con la pacificación y la ampliación del mercado aparecen, pues, paralelamente: 1) la monopolización de la violencia legítima mediante la asociación política, que culmina con el concepto moderno del "Estado" en cuanto última fuente de toda legitimación del poder físico; y 2) la racionalización de las normas destinadas a su aplicación, que culmina en el concepto del orden jurídico legítimo. Dejamos aquí la exposición de las teorías militaristas que han tenido un gran predicamento hasta principios

de siglo. Sólo resta llamar la atención sobre el problema que tiene esta teoría para explicar la cohesión del grupo agresor-conquistador.

La explicación marxista del nacimiento del Estado no se debe a Marx. Éste no desarrolló una teoría acerca del origen y desarrollo del Estado. Esto se debe a que su reduccionismo economicista deja escaso espacio sustantivo a la política. Al asumir el "inmanentismo holístico teleológico" de la filosofía alemana, las leyes de la historia se despliegan como una manta que se desenrolla, y poco importa qué estructuras o instituciones existan, éstas son borradas de la historia. Éste es el destino del Estado y los Gobiernos. El objetivo de la razón será el conocimiento y la aceptación de los designios ínsita en la historia misma como potencialidad; en la reconciliación, en suma, de la voluntad individual con la voluntad general de la razón que se despliega en la historia. Así, el programa de investigación de Marx no deja dudas sobre el carácter accesorio de la política y el Estado[6]. Las tres célebres hipótesis nucleares de su "materialismo histórico" lo ejemplifican (Máiz, 1991):

1° Las fuerzas productivas, entendidas como recursos materiales de la sociedad, tienden a crecer y desarrollarse a lo largo de la historia.

2° La naturaleza de las relaciones de producción de la sociedad se explica por el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en ella.

3° Las relaciones de producción explican la superestructura política e ideológica.

El paradigma principal de marxismo degrada, en consecuencia, el Estado a la condición de una mera "forma ilusoria" cuya auténtica realidad reside en otro ámbito: la sociedad civil, entendida como el modo de producción capitalista, la cual deviene, a su vez, verdadero lugar y escenario de toda la historia. De este modo, la ausencia de una sociedad civil autónoma entre las esferas de Estado y la economía, resulta complementada por su correlativo no-lugar en la imagen de la sociedad comunista, entendida como la "administración de las cosas" en una comunidad reconciliada, donde el Estado será definitivamente superado.

6 Sí existe, en cambio, una teorización de Lenin sobre el Estado Soviético.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Máiz señala que para Marx el Estado es simplemente un epifenómeno de la lucha de clases, que mana de las contradicciones del modo de producción[7]. Es simplemente un "instrumento" de defensa de los intereses de una clase tras la apariencia de la "voluntad general", el cual suprime represivamente el conflicto social subyacente en la sociedad civil. Será volviéndolo, a su vez, instrumento de sus intereses universales como la clase trabajadora procederá, a través de la "dictadura del proletariado", a la superación coactiva de la economía capitalista.

Se debe a Engels (1884), básicamente, la explicación del origen del Estado desde la corriente marxista. Apoyándose en los trabajos del antropólogo americano Lewis H. Morgan, traza en su libro *El origen de la familia, de la propiedad y del Estado* la línea que une al cazador-recolector libre con el ciudadano del Estado. Relaciones de producción, relaciones de parentesco y relaciones políticas forman un todo que no puede analizarse aisladamente. Conserva, por tanto, el holismo constitutivo del análisis marxista.

Engels toma la clasificación de Morgan de las tres épocas principales de la historia del ser humano: salvajismo, barbarie y civilización. Subdivide, asimismo, cada una de estas tres épocas en tres estadios: inferior, medio y superior, según los progresos obtenidos en la producción de los medios de existencia. Son la domesticación y cría de animales (en Euroasia) y el cultivo de las hortalizas por medio del riego (en América) en el estadio inferior de la barbarie las causas, según Engels, del origen de la propiedad privada y, con ello, la necesidad de consolidación y protección por una estructura que la proteja a través de una organización política: el Estado. La propiedad privada también modifica los roles del parentesco, pasando de una estructura matriarcal abierta a otra cerrada como la monogamia actual.

Para el autor alemán, la clave de todo el desarrollo desde la barbarie hasta el Estado se encuentra en la domesticación de animales y la cría de ganado, ya que con ello se "habían abierto manantiales de riqueza social enteramente nueva. Hasta el estadio inferior de la barbarie, la riqueza duradera se limitaba poco más o menos a la habitación, los vestidos, los adornos primitivos y los enseres necesarios para obtener y preparar alimentos: la barca, las armas, los utensilios caseros más sencillos. El alimento debía ser conseguido cada día

7 De Jasay (1985) no comparte esta idea; cree que en los primeros escritos de Marx sí existe una teoría del Estado.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

nuevamente. Ahora, con sus manadas de caballos, camellos, asnos, bueyes, carneros, cabras y cerdos, los pueblos pastores, que iban ganando terreno[...] habían adquirido riquezas que sólo necesitaban vigilancia y los cuidados más primitivos para reproducirse en una proporción cada vez mayor y suministrar abundantísima alimentación en carne y leche" (Engels, 1884: 105-6).

Pero, ¿a quién pertenecía la nueva riqueza? Engels dice que en su origen a la *gens*[8], aunque muy pronto se desarrolló la propiedad privada de los rebaños. Y así, las riquezas, a medida que iban en aumento daban, por una parte, al hombre una posición más importante que a la mujer en la familia y, por otra, hacían que naciera en él la aspiración de valerse de esta ventaja para modificar en provecho de sus hijos el orden de herencia establecido. Pero para nuestro autor, esto no podía hacerse mientras permaneciera vigente la filiación según el derecho materno. Esto tenía que ser abolido y lo fue. Bastó –según Engels– decir sencillamente que en lo venidero los descendientes de un miembro masculino permanecerían en la *gens*, pero los de un miembro femenino saldrían de ella, pasando a la *gens* de su padre[9].

Con el apoyo de la comparación de la *gens* de los iroqueses y la *gens* griega, Engels nos da cuenta de la "decadencia" que lleva al Estado: el derecho paterno con herencia de la fortuna por los hijos facilita la acumulación de riquezas en la familia y hace de ésta un poder contrario a la *gens*; la repercusión de la diferencia de fortuna sobre la constitución social procura la formación de los gérmenes de una nobleza hereditaria y una monarquía. Sólo faltaba una cosa: una institución que no sólo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no sólo consagrase la propiedad privada e hiciese de esta santificación el fin más elevado de la comunidad humana, sino que, además, imprimiera el sello del reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad, que se desarrollaban una tras otra, y por tanto, a la acumulación,

8 Por *gen* entiende Engels un grupo que se jacta de constituir una descendencia común y que está unido por ciertas instituciones sociales y religiosas, formando una comunidad particular donde las resoluciones se toman por unanimidad y la jefatura es flexible. Es una idealización de democracia comunitaria sin Estado.

9 Para Engels, el derrocamiento del derecho materno fue la gran derrota histórica del sexo femenino en todo el mundo. El hombre empuñó también las riendas de la casa; la mujer se vio degradada, en un simple instrumento de reproducción. Por tanto, para él, la familia monogámica es uno de los síntomas de la civilización naciente.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

cada vez más acelerada de las riquezas. Faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda. "Y la institución nació. Se inventó el Estado" (Engels, 1884: 192).

En definitiva, para la corriente marxista, el Estado es una institución que tiene su origen en la explotación y en la legitimación de una clase, los poseedores de los medios de producción, sobre otra, los desposeídos de los medios. Los derechos de propiedad son anteriores al Estado. Es la sociedad civil, más concretamente, sus relaciones de producción, las que crean la institución estatal para proteger y legitimar la propiedad privada y las relaciones asociadas a ella.

Terminamos esta somera revisión de las teorías que explican el origen de los Estados prístinos con la expuesta por Mann. Se pregunta este autor si fue la aparición de la civilización, junto con sus características concomitantes de estratificación social y del Estado, algo más que un accidente histórico, y si, aunque los casos fueron pocos, se ajustaron a una pauta. La respuesta que da es afirmativa.

Mann adopta un enfoque mixto: combina inseparablemente la funcionalidad y la explotación (marxista) para relatar el nacimiento de los Estados originales. Con este enfoque y, partiendo de un hecho histórico –a su juicio incontrovertible– como es el que los Estados prístinos surgieron en valles fluviales y practicaron la "agricultura aluvial", establece que las características ecológicas "enjaularon" a los hombres, dando origen a multitud de relaciones humanas superpuestas de las cuales brotan la estratificación y el Estado. Opina que los hombres se vieron atrapados en determinadas relaciones sociales, y territoriales, que les obligaban a intensificar esas relaciones en lugar de huir de ellas. Ello creó oportunidades de desarrollar tanto el poder "colectivo" como el "distributivo". El resultado fue la civilización, la estratificación social y el Estado. La clave de proceso la sitúa Mann en el papel del riego, en la intensificación considerable que produjo en las fuerzas aislantes o enjaulantes presentes en la prehistoria. Para nuestro autor, el extraordinario desarrollo de la civilización en Mesopotamia y en otras partes (Egipto, India, China...) se puede comprender si se examinan las redes superpuestas de poder estimuladas por la agricultura aluvial y el regadío.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Nuestro autor cree que quienes podían utilizar las crecidas de los ríos para obtener agua y suelo superficial gozaban de una ventaja potencial considerable. Así, en los valles fluviales (Eufrates y Tigris, Nilo...), el factor decisivo del excedente agrícola se explica en la abundancia del río; la inundación de éste lleva lodo y cieno, que una vez depositado se convierte en cieno fertilizado. A su vez, el excedente agrícola trajo el aumento de la población y la división del trabajo, pues aquél permitía que se liberara a personas para que pasaran de la producción agrícola a la manufactura artesanal, al comercio y (a jornada parcial) a las actividades administrativas y suntuarios de la primera clase en parte ociosa.

Pero el riego significaba una limitación, además de una oportunidad. En cuanto empezaron las mejoras, los habitantes se vieron enjaulados territorialmente. El territorio también enjaulaba a la gente porque coincidía con una inversión considerable de fuerza de trabajo para conseguir un excedente. El regar –nos dice Mann– equivalía a invertir fuerza de trabajo cooperativo con otros, construir artefactos que quedarían fijos muchos años. Además, el empleo de una gran fuerza de trabajo, aunque ocasional, era periódico y estacional. La autoridad centralizada también valdría para administrar esos sistemas de riego. En definitiva, territorio, comunidad y jerarquía coincidían en el riego más que en la agricultura de secano o en la ganadería.

La interacción del riego –junto al excedente y el comercio– y la región adyacente con él llevó a dos tendencias enjaulantes conexas: el auge de la propiedad cuasi-privada y el auge del Estado. Así, la propiedad se vió alentada por la fijación territorial y social. Al proceder de una mezcla generalmente igualitaria de aldeas y clanes, adoptó la forma de los derechos de propiedad de la familia extendida o incluso del clan, en lugar de los derechos individuales. La tierra constituyó, por tanto, la principal riqueza y quienes controlaban las tierras cultivables podían movilizar una cantidad desproporcionada de poder social colectivo y convertirlo en un poder distributivo contra los demás.

Mann nos relata que a medida que crecía el excedente se operó un doble movimiento axial. En uno, se da una estratificación lateral, de un lado a otro de la llanura aluvial, entre el núcleo y las partes de la periferia, que lleva a algunas de las familias regantes del núcleo a retirarse, total o parcialmente, de la producción directa para dedicarse a la artesanía, al comercio y/o a ocupar cargos oficiales y sus principales sustitutos fueron "jornaleros dependientes",

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

que recibían tierras y raciones prebendarias extraídas de las poblaciones adyacentes. El segundo movimiento axial se produce dentro del núcleo: la autoridad de rango del grupo de parentesco y de la aldea se convirtió en una posición casi de clase sobre sus parientes o los demás habitantes de la aldea.

Por último, los mismos factores que fomentaron las diferencias de propiedad también intensificaron una autoridad territorialmente centralizada, es decir, el Estado. La gestión de los riegos y el intercambio de productos agrícolas representan papeles claves. Cuando el territorio de la parte más poderosa estaba fijado y era estratégico para el transporte, significaba que el almacén redistributivo o el mercado de intercambio estarían centralizados. Cuanto más se centralizaban los recursos, más defensa necesitaban, y de ahí también la centralización militar. El desequilibrio entre las partes creó otra función política centralizada porque los regantes aspirarían a disponer de rutinas más ordenadas de intercambio de lo que podía brindar la organización social existentes de los pastores y los cazadores-recolectores.

El crecimiento del Estado y concentración de la propiedad eran procesos, a juicio de Mann, vinculados entre sí, y al final se apoyaban el uno en el otro. El acceso a la tierra llegó a quedar monopolizado por una élite unificada que controlaba los templos y las grandes fincas y ostentaba los cargos sacerdotales, civiles y militares. Así, la sociedad se enjauló fruto de cuatro fuentes de poder superpuestas: económica, ideológica, política y militar. En resumen, para este autor, ni el Estado ni la estratificación social se originaron de forma endógena, a partir del seno de "sociedades" sistemáticas ya existentes. Se originaron porque a partir de redes sociales flexibles y superpuestas de la prehistoria surgió una red, la agricultura aluvial, que estaba desusadamente enjaulada y en sus interacciones con varias redes periféricas aparecieron otros mecanismos de enjaulamiento que llevaron a todas a una mayor participación en dos relaciones de poder, las existentes en el seno del Estado local y las existentes en la civilización más general.

## 1.3. Las teorías sobre la formación de los Estados nacionales

En el epígrafe anterior se prestó atención a aquellas teorías que explicaban el Estado prístino (original). En éste, el foco de atención se desplaza hacia el fenómeno de los Estados nacionales occidentales y capitalistas actuales;



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

en concreto a la pregunta: ¿cómo se formaron?[10]. En términos de Tilly (1990: 25): ¿qué es lo que explica la gran diversidad en el tiempo y el espacio de los tipos de Estado que han prevalecido en Europa desde el año 990 d.c. y por qué convergieron al fin los Estados europeos en diferentes variantes del Estado nacional? ¿Por qué fue tan similar la dirección del cambio y las vías tan diversas?

No es fácil acotar las respuestas dadas, máxime cuando la formación de los Estados nacionales se halla inevitablemente unida al desarrollo del capitalismo. Como dice Weber (1922), la lucha permanente de forma pacífica o bélica de los Estados nacionales en concurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Para el sociólogo alemán, de la coalición necesaria del Estado nacional con el capital surgió la burguesía nacional. En consecuencia, es el Estado nacional a él ligado el que proporciona al capitalismo las oportunidades para subsistir. El problema, sin embargo, es reconstruir la génesis de un tipo de Estado cuyo principio de legitimación y cuyas características administrativo-organizativas constituyen novedades que sólo aparecen claramente en Occidente. Más concretamente, Weber se pregunta por las circunstancias que han ocurrido para que en Occidente se procediera en el sentido de la legalización y burocratización estatales de la dominación política.

Como señala Ramos (1995), la solución del problema de Weber tiene dos caras. Por un lado, precisa especificar las características del Estado que, como resultado final, se está indagando; por el otro, ha de dar cuenta del proceso histórico de su formación. Ambas caras, por lo demás imprescindibles, son el qué (acabó ocurriendo) y el cómo (fue ocurriendo) de los que intenta dar razón toda indagación histórica. El Estado nacional, respondiendo al qué, lo caracteriza Weber como una comunidad política (territorio, monopolio de la violencia y legitimidad) a los que se le añaden las notas

10 La opción por la conceptualización de la génesis del Estado nacional en términos de formación –en lugar de creación o construcción– no es trivial. Por lo demás, conecta con una tradición que, en las ciencias sociales, viene de lejos (Tocqueville, 1848). En todos estos casos se ha reiterado que los procesos cruciales de cambio social han de ser entendidos como consecuencias no intencionadas y, por tanto, como procesos básicamente ciegos que no responden a designio o plan alguno, pero resultan consecuencialmente de lo que hacen los actores (individuales o colectivos) intencionales.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

diferenciales de la organización burócrata y la dominación legal[11]. Esta dominación legal descansa –según Weber (1922: 173-174)– en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

1. Que todo derecho "pactado" u "otorgado" puede ser estatuido de modo racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas).
2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas y que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto.
3. Que el "soberano legal" obedece por su parte el orden impersonal por el que oriente sus disposiciones.
4. Que sólo se obedece en cuanto a miembro de la asociación y sólo al derecho.

Cada tipo de dominación cuenta con una organización específica. La dominación legal queda asociada con lo que Weber (1922: 176) denomina "cuadro administrativo burocrático". Éste está compuesto, en su tipo más puro, por funcionarios individuales, los cuales:

1. Personalmente libres, se deben sólo a objetivos de su cargo.
2. En jerarquía administrativa rigurosa.
3. Con competencias rigurosamente fijadas.

11 Para Weber (1922: 170), la "dominación" es la probabilidad en encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). Un mínimo de "voluntad" de obediencia es esencial. "De acuerdo con la experiencia, ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su "legitimidad". Según la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de obediencia, como el cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación".

Weber distingue tres tipos "puros" de dominación legítima según su fundamento. El fundamento primario de su legitimidad puede ser: 1) de carácter racional: 2) de carácter tradicional y 3) de carácter carismático. Asocia el Estado moderno con la dominación de la legitimidad racional (dominación racional), que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).



© Del documento: los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

4. En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre elección según.
5. Calificación profesional que fundamente su nombramiento.
6. Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces.
7. Ejercen el cargo como su única o principal profesión.
8. Si tienen ante sí una "carrera" según juicio de sus superiores.
9. Trabajan en completa separación de los medios administrativos y sin apropiación de cargo.
10. Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa[12].

El sociólogo alemán es muy explícito sobre el concurso de factores que empujan a los aparatos de dominación hacia la burocratización. No lo es tanto a la hora de explicar el concomitante proceso de legalización. Respecto al primer aspecto, dando cuenta de lo que denomina "supuestos sociales y económicos", propone la siguiente batería de factores:

1. **Desarrollo de la economía monetaria.** La existencia de un sistema fijo de impuestos representa la condición previa para la organización permanente del régimen burocrático. El desarrollo de la economía monetaria constituye su única base segura.
2. **Desarrollo cuantitativo del Estado.** El gran Estado moderno depende tanto más de una base burócrata técnica cuanto mayor es y ante todo cuanto más es o tiende a ser una gran potencia.
3. **Ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno de las tareas administrativas.** Los medios de comunicación específicamente modernos entran en el cuadro de la administración pública, en parte por necesidad y en parte por conveniencias técnicas.

12 A juicio de Weber, caen por supuesto bajo el tipo de la dominación "legal" no sólo, por ejemplo, la estructura moderna del Estado y el municipio, sino también la relación de dominio en una empresa capitalista privada. Toda la historia del desarrollo del Estado moderno la identifica con la moderna burocracia y con la empresa burócrata, del mismo modo que toda la evolución del gran capitalismo moderno se identifica con la burocratización creciente de las explotaciones económica. Cree que la parte de las formas de dominación burocrática está en ascenso en todas partes.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

4. **Superioridad técnica.** La economía capitalista moderna impone a la administración la exigencia de una tramitación en lo posible más rápida, precisa, unívoca y continua. Pero sobre todo la burocratización ofrece el óptimo de posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la administración.
5. **Concentración de los medios materiales (de dominación) en manos del imperante.** Frente a los ejércitos de masas de raíz agraria, los ejércitos de los modernos Estados militares necesitan burocracias que los organicen y sólo el ejército burocrático ha hecho posible la organización de ejércitos profesional permanentes.
6. **Nivelación social y económica de los grupos políticamente dominados.** La democracia de masas, que elimina en la administración privilegios feudales, debe sustituir por un trabajo profesional irremisiblemente pagado la administración tradicional ejercida al margen de toda profesión por los *honoratiores*.

Lo relevante de este esquema histórico-explicativo es cómo el conjunto de factores que lleva a la burocratización se relaciona con la que Weber ha fijado como notas características del Estado en general, es decir, territorialidad, el monopolio de la violencia y la legitimidad. Parece evidente que los cambios en los medios de comunicación, el incremento de las funciones estatales, la concentración en la cúpula política de los medios de administración y la relativa nivelación de los súbditos han de incidir decisivamente sobre la territorialidad del poder político-estatal, transformándola. Permiten, en efecto –según Ramos– la consolidación de un centro territorial de poder (capital o corte), una ágil y rápida comunicación entre este centro y la periferia, una penetración intensiva del Estado en aspectos de la vida social y una homogeneización política-territorial. Son esos cambios en la base territorial del Estado los que constituyen las condiciones de posibilidad de la burocratización. Por su parte, el desarrollo de las redes de comunicación, la concentración de los medios administrativos –y por tanto, de la violencia política– y la nivelación política de los súbditos generan cambios en la capacidad del Estado para monopolizar efectivamente la violencia. La respuesta es, de nuevo, en términos de burocratización. Por último, el desarrollo de una economía monetaria, la ampliación de la esfera de acción estatal y la ya reseñada nivelación de los súbditos crean las bases para conmover viejos principios

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de legitimización y abren la posibilidad de una racionalización jurídica que se plasmará en términos de legalización de la dominación.

Queda así completado el esquema conceptual-explicativo con el que Weber (1922) intentó dar cuenta del problema que abordaba. Es preciso ahora llenarlo de contenido histórico. La tarea es enorme y está lejos del objetivo del presente trabajo. Nuestra mirada se centrará en presentar sucintamente las teorías que se han ocupado de la formación del Estado. Pero antes debemos hacer referencia a la unión que se produjo entre el Estado nacional y el desarrollo del capitalismo.

Max Weber cree que el Estado racional que se originó a partir del s. XVI es el único en que puede prosperar el capitalismo moderno[13], ya que se funda en dos pilares básicos: en la burocracia profesional y en el derecho racional[14]. La simbiosis entre ambos se articuló sobre el proceso de la política económica. Aunque anteriormente existía una política fiscal (normalmente con objetivos bélicos) y una política de bienestar, en el sentido, esta última, del aseguramiento de la cantidad usual de alimentos, no es hasta el desarrollo de los embrionarios Estados racionales y sus burocracias cuando puede hablarse de una política económica. Para nuestro autor, el primer indicio de una política económica principesca racional aparece en Inglaterra, en el siglo XIV. Se trata de lo que a partir de Adam Smith se ha dado en llamar "mercantilismo". Éste va a significar la traslación de la concepción capitalista del beneficio a la esfera del Estado: la política económica exterior descansa en el principio dirigida a ganar la mayor ventaja posible al adversario: a comprar lo más barato posible y a vender a precios mucho más caros[15].

El mercantilismo, como alianza del Estado con intereses capitalistas bajo un doble aspecto. Una de sus formas de aparición fue la de un mercantilismo monopolístico estamental; la otra, el mercantilismo nacional, que se limita a proteger sistemáticamente las industrias nacionales realmente existentes,

13 Weber (1901) distingue el capitalismo racional, originado éste a partir de la ética protestante, del resto de capitalismos que no poseen, a su juicio, el rasgo de la racionalidad sistemática: la "profesión" como eje de la vida económica.

14 Niega que el derecho racional del moderno Estado sea fruto del derecho romano, sino de la alianza del Estado con los juristas.

15 Es importante resaltar que Weber niega que los estadistas mercantilistas confundieran la posesión de metales preciosos con las riquezas de un país.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

pero no creadas por monopolio. Pero, ninguna de las industrias creadas por el mercantilismo sobrevivió. Serían los empresarios que habían prosperado independientemente del poder del Estado, gracias al apoyo sistemático del Parlamento inglés, las que darían origen al capitalismo racional de Occidente[16]. Con el triunfo de los postulados puritanos, en unión a los intereses industriales, se da paso a la introducción de la concepción de libre cambio.

Vista la relación íntima entre el desarrollo del capitalismo y el desarrollo del Estado nacional, es necesario volver a retomar el estudio de las distintas teorías que han tratado de explicar el desarrollo del Estado nacional capitalista de Occidente. ¿Cómo se explica el dinamismo europeo a partir de una situación de fragmentación política y económica?, ¿cuáles han sido las relaciones entre las organizaciones de poder políticas y económicas, entre los Estados y el capitalismo, en ese proceso dinámico?, parecen ser, pues, las preguntas pertinentes[17].

Ha sido Tilly (1990) el que ha subrayado especialmente la diferencia entre la situación política de Europa a finales del siglo XVI y la que emerge

16 A juicio de nuestro autor, después del fracaso de la política monopolística-fiscal de los Estuardos en el siglo XVIII se enfrentaron en lucha abierta los capitalismos irracional y racional: el capitalismo orientado en el sentido de las oportunidades fiscales y coloniales y de los monopolios estatales, y el que se orientaba hacia las oportunidades del mercado, que se buscaban automáticamente, de dentro a fuera, en virtud de las relaciones mercantiles propias. El punto en que entraron en conflicto fue el Banco de Inglaterra, resultando vencedor la corriente racional, en el sentido de Weber (1922).

17 Como se sabe (Vallespín, ed. 1990*a*), la fragmentación de Europa es fruto, a partir de la mitad del siglo IX, de la descomposición acelerada del régimen instaurado por Pipino y Carlomagno. La lucha desencadenada por la herencia de Ludorico Pío, tras el pacto de Verdún, llevó a un reparto efectivo de los territorios carolingios que configurará la Europa futura. Simultáneamente el poder imperial y su prestigio habían ido disminuyendo en favor de los señores locales, menos sensibles a las ambiciones de un imperio y más apegados a las ventajas del poder y riqueza que obtenían en sus propios territorios. Las intrigas, junto con las invasiones de daneses, normandos, noruegos, húngaros y eslavos, hicieron que el control del territorio escapara del control del soberano, excepto en aquellas zonas en que estaba presente; el resto se organizó en torno a los poderes locales. Éstos, tanto eclesiásticos como civiles, acabaron administrando sus territorios cada vez más al margen del poder real. Los condes asumieron para sí y sus familias las funciones que antes eran encomendadas a los soberanos y la figura del rey quedó cada vez más lejana.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

tras la Revolución de 1789, y que se va definiendo paulatinamente a lo largo del siglo XIX. El primer aspecto que resalta este autor es la singularidad del proceso de formación del Estado nacional, pues sostiene que a lo largo de la mayor parte de la historia, los Estados naciones han aparecido sólo raramente. La mayoría de los Estados han sido "no" nacionales: imperios, ciudades-Estados o alguna otra forma. La Europa de 1490 era una región muy fragmentada políticamente, en la que distingue entre un mínimo de 80 unidades estatales y un máximo de 500. Dada esa fragmentación, Tilly (1990) se plantea cómo fue posible que al final se convergiera en una única organización: el Estado nacional. Estado nacional que configuró el mapa político de la Europa del XIX y más tarde se mundializó[18].

Entre la fragmentación y la consolidación del Estado nacional median tres siglos de historia europea en cuyo transcurso la extrema diversidad de las formas de organización política no será totalmente cancelada y quedará como un legado que permite dar cuenta de la diversidad interna de los Estados emergentes. Pero, a pesar de esta diversidad, la realidad de la organización estatal nacional es un estadio finalista homogéneo. ¿Cómo se explica esta convergencia? Para Hintze (1968), la propia fragmentación de la Europa medieval, sin un poder central que coordine y jerarquice, da paso paulatinamente a un sistema dinámico, tanto en términos espaciales como en sus relaciones internas, que proporciona la convergencia de organizaciones políticas muy diferenciadas. La constatación de este hecho –según Hintze (1968)– es la base para postularlo como el precipitante fundamental de la burocratización-legalización de los Estados que en él se enfrentaban. La guerra, "la

18 No haremos referencia, como hacen los historiadores de las mentalidades, a la nueva semántica política fruto de esa nueva realidad: el Estado nacional, a la que hay que darle sentido. Baste sólo señalar que las disputas entre los reyes y el Sacro Imperio dan origen al "galicalismo", en el que confluyen la idea ascendente de un poder regio autónomo frente a la autoridad religiosa y al imperio y la de una Iglesia nacional frente al Primado de Roma. No obstante, casi todos los autores resaltan el papel de la Iglesia como contrapunto de las pretensiones de *cesaropapismo* de algunos reyes y la unificación cultural que realizó en el espacio europeo. La universalización de la Iglesia es un hecho fundamental para Mann (1986) y Hall e Ikenberry (1993). También la definición de Juan Bodino (Vellespín, ed., 1990*b*) de "soberanía" –el poder absoluto y perpetuo de una república (Estado)– marca un cambio radical en las ideas que soportaran a los nuevos Estados nacionales.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

rivalidad", se convierte en una situación que hace brotar en todos los pueblos de Occidente el máximo de energía de la que son capaces. En ella residía el imperativo hacia un incremento cada vez mayor de la racionalidad y la intensidad del funcionamiento del Estado. A través de ella, se produce al mismo tiempo una medida de seguridad y de protección jurídica que constituye un presupuesto fundamental del capitalismo moderno. El argumento es claro: el sistema de Estados rivales impidió en Europa el triunfo del Imperio, precipitando la racionalización de los Estados enfrentados y creando las condiciones óptimas para el afianzamiento y la expansión de un capitalismo que, a su vez, realimentó la racionalización del Estado. Se muestra de esta manera, por lo demás, la afinidad sociológica de la política y el capitalismo; es decir, una común sumisión al principio de "causas inintencionadas" de Mandeville y Smith. En definitiva, la racionalización estatal es análoga a la racionalización económica: producto de la competencia y de la supervivencia de las estructuras institucionales con un grado mayor de eficacia.

Casi todas las teorías que explican la formación del Estado nacional apuntan, desde una perspectiva positiva, la persistencia de tres factores básicos en la dinámica descrita: 1) la guerra y su concomitante tecnología militar; 2) el desarrollo de un aparato fiscal que financie las guerras; y 3) la simbiosis entre las élites políticas nacionales y los capitalismos.

La idea de que la revolución tecnológica de la guerra, operada en el siglo XVI, tuvo efectos fundamentales en la formación del Estado y en las economías de los mismos, ha tenido un gran predicamento (Parker, 1988). No obstante, esta idea ha estado sujeta a fuertes controversias; Anderson (1988) no cree que el esfuerzo bélico engendrara una respuesta universal en términos de centralización estatal e incremento del autoritarismo político. Las respuestas fueron muy variadas. El propio Parker (1988) duda de que realmente existiera tal revolución militar, pues destacaba que los ejércitos del siglo XVIII no se diferenciaban básicamente de los ejércitos más desarrollados de los dos siglos anteriores: eran ejércitos de movimientos lentos, empantanados en largos y costosos asedios, que realizaban campañas nunca definitivas y se enzarzaban en guerras de desgastes. El paso definitivo y de carácter estructural se dará a mediados del XIX tras la masiva industrialización de la guerra.

A juicio de los historiadores, el factor fundamental que condiciona el mapa europeo no es la tecnología militar sino el capital para movilizar los cada vez mayores ejércitos europeos. El arte de la guerra era caro, y los heterogéneos Estados de la Edad Moderna estuvieron regidos, en líneas generales,



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2008

por príncipes belicosos, orgullosos aristócratas. Aún cuando predominase el gobierno de pacíficos burgueses, estos tuvieron que hacer frente a la belicosidad de aquellos. Mann (1986) nos muestra que las arcas estatales son para la guerra, los gastos militares dominan totalmente los gastos del Estado. La guerra empujó a los Estados a transformar sus maquinarias fiscales para evolucionar del estado "patrimonial" al Estado fiscal. De esta manera Tilly (1990), preguntándose por la relación recíproca entre los cambios en la actividad bélica y la organización del Estado, divide el proceso histórico del desarrollo de los Estados en cuatro etapas:

a) **Patrimonialismo** (hasta s. XV). Las levas feudales y las milicias urbanas desempeñan el papel principal de la guerra y los monarcas recaudan el capital de tributos y rentas de las tierras de su dominio. Aporte en parte de los notables con tropas propias.

b) **Mediación** (1400-1700). Fuerzas mercenarias por intermediarios y préstamos de capitalistas a cambio de rentas estatales o venta de tributos.

c) **Nacionalización** (1700-1900). Algunos Estados crearon Estados nacionales por poblaciones nacionales, incorporando el ejército al aparato administrativo y asumiendo directamente el aparato fiscal. Esta estrategia se relevó más exitosa que la mediación.

d) **Especialización** (XIX hasta hoy). Rama especializada del Gobierno nacional y separación actividad fiscal y militar.

No obstante, el poder fiscal de los Estados tenía tres techos que superar para implantar maquinarias estatales recaudatorias. El primero es un techo económico: la capacidad depende de la riqueza y, sobre todo, de la monetización de su economía. Es el techo decisivo que ya tomó en consideración Weber (1922: 727). El segundo, es el techo administrativo, pues sin una "infraestructura" no es posible detraer los recursos. El tercer techo es el político (Hart, 1993). La capacidad recaudatoria del Estado estará determinada por las resistencias o la colaboración que muestran los potenciales contribuyentes.

¿Cómo lograron salir los Estados del atolladero si su sistema era la guerra y esta requería más y más dinero? Para Tilly (1990), una combinación de capital y coerción fue la respuesta dada. En las condiciones de limitado poder infraestructural de los Estados de la época no era factible subir sustancialmente el techo administrativo para conseguir más recursos. En razón

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de esto, a lo largo del período las distintas maquinarias estatales optaron por los dos techos restantes: o se ampliaba el techo económico (incremento de la riqueza del país y desarrollo de una economía monetizada) o se ampliaba el techo político (apoyos suficientes a la política fiscal a cambio de prebendas a privilegiados y coacción del pueblo). Tilly (1990) habla de tres trayectorias distintas que han desembocado en el Estado nacional actual, y que hasta cierto punto explican el desigual desarrollo económico histórico:

1) **Modalidad "intensiva en coacción"**. Los soberanos exigían los medios para la guerra a sus propias poblaciones y a las que conquistaban, construyendo ingentes estructuras de extracción, como Rusia.
2) **Modalidad "intensiva en capital"**. Los gobernantes recurrían a pactos con los capitalistas –a cuyos intereses atendían con cuidado– para contratar o adquirir fuerza militar, sin levantar estructuras permanentes de Estado. Trayectorias seguidas por Génova, La República Holandesa y, durante cierto tiempo, Cataluña.
3) **Modalidad "coerción capitalizada"**. Mayor incorporación de capitalistas y fuentes de capital directamente a la estructura del Estado. Entre los tenedores de capital y coerción se producía una interacción en términos de relativa igualdad. Casos de Francia o Inglaterra. A juicio de Tilly (1990: 60), esta modalidad produjo plenos Estados nacionales antes que las modalidades intensivas en coerción e intensivas en capital. Al ser más eficaz en la guerra, se constituyó en el modelo de aquellos Estados surgidos de otras combinaciones de capital y coerción. La alianza de un capital que estaba desarrollándose (Smith) y una concentración y expansión del poder político (Leviatán) produjo una dinámica europea extraordinaria.

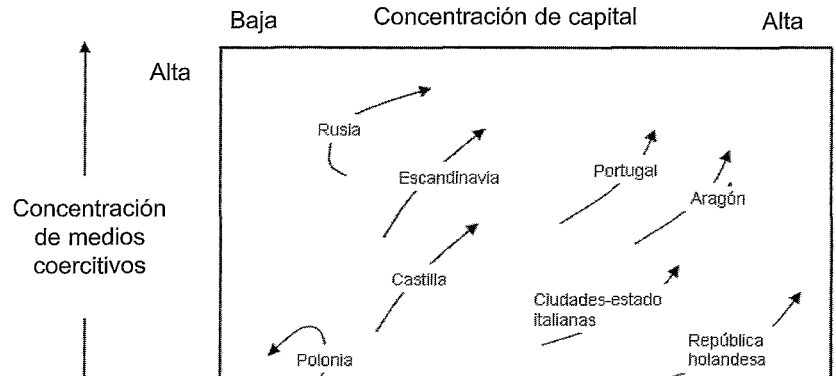
En la figura 1 se recogen en las probables trayectorias que distintos Estados tomaron en su formación. Terminamos la exposición de Tilly (1990) llamando la atención sobre las cuatro actividades básicas de los Estados que se conformaron. La primera es la auto-referente y consiste en la construcción del Estado por medio de la supresión o neutralización de sus rivales internos. La segunda es la guerra y su preparación. La tercera es la extracción, es decir, la obtención de recursos para la realización de sus tareas. La cuarta y última es la protección, una actividad en la que, al estilo mafioso, el Estado



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

impone su protección aparentemente frente a otros, pero en realidad frente a sí mismo.

**Figura 1**




Tilly (1990)

La corriente liberal, tal como veremos cuando se aborde el estudio de las teorías normativas del Estado, ha resaltado el papel central de la actividad de protección. Junto al derecho de proclamar la guerra, fue siempre prerrogativa del monarca medieval el derecho de administrar justicia. De la mano de este derecho se formó el Estado como Leviatán artificial y pacificador que creaba, administraba y adjudicaba el derecho. Cumplía así las funciones de "pacificación normativa" de Mann (1986). Eran, según se ha visto, derechos políticos en disputa, pero también derechos de exclusión sobre bienes, es decir, derechos de propiedad. Esto último ha interesado especialmente a los historiadores y teóricos económicos, volcados en despejar las claves de matrimonio ¿mal o bien avenido? entre el capital y el Estado.

Establecida la explicación de la dinámica europea que desemboca en los Estados nacionales, cabe hacer referencia a una pregunta que ha gravitado incesantemente sobre la historiografía que se ha ocupado de la formación de los Estados europeos capitalistas: ¿qué hizo de la "dinámica europea" un fenómeno estrictamente local? ¿Por qué las civilizaciones de China, del

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Islam y de la India no produjeron este fenómeno? Para Hall y Ikenberry (1993), a pesar de su diversidad, las civilizaciones orientales tenían en común Estados con fuertes poderes despóticos y débil capacidad infraestructural, es decir, en este último aspecto, incapacidad de imbricación con el tejido social. Por consiguiente, tendían a afectar negativamente a la vida. "[...] nuestra tesis respecto de las civilizaciones orientales será que las fuerzas capitalistas, de haber estado presente, hubieran sido bloqueadas por el sistema político" (Hall y Ikenberry, 1993: 48).

En el caso chino, a juicio de los autores, el gobierno imperial chino, de carácter piramidal, bloquea el pleno desarrollo de relaciones capitalistas intensivas. La preocupación de mandarinato no era tanto la de intensificar las relaciones sociales como la de tratar de evitar cualquier tipo de alianza que pudiese disminuir su poder. En esta línea argumental, Elvin (1973: 318) señala que a finales de la dinastía Ming se carecía sin duda de la mayoría de los servicios indispensables para el desarrollo capitalista. No existía protección legal para los hombres de negocios, el dinero era escaso, los tipos de interés eran elevados y el sistema bancario estaba poco desarrollado. Los mercaderes y empresarios se veían obstaculizados por frecuentes bloqueos de las rutas comerciales, órdenes de compras gubernamentales y contribuciones obligatorias, el cuasi monopolio del Gran Canal por parte del Gobierno y su implicación activa en las manufacturas.

Respecto a la India, Hall e Ikenbarry (1993: 58), señalan que a pesar de que los brahamanes proporcionaron leyes para organizar todos los aspectos sociales y aportaron paz y orden social, la organización bramánica de la sociedad se distanció tanto de la riqueza como del poder. Esta retirada afectó a la vida política de forma muy acusada. A los reyes se les consideraba individuos, no representantes de Estados perdurables, y se esperaba poco de ellos, pues los reyes tenían tan poco poder durante un período de tiempo tan corto que se limitaban a llevarse todo lo que podían. Como el Estado no era duradero, no podría pasarse a fomentar las actividades mercantiles con vistas a obtener ingresos a largo plaza. Por tanto, la política tenía raíces muy superficiales con la sociedad: no lograban imponer impuestos regulares. Esta forma de relación entre el Estado y la sociedad fue perjudicial para la vida económica, pues las castas debilitaron la vida económica a causa de su concepción jerárquica de la vida económica e impidieron la división flexible del trabajo. En conclusión, el Estado no protegió los derechos de propiedad ni rompió la sociedad estamental.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Al igual que en el caso hindú, el Islam tuvo también gobiernos débiles, pues la corriente dominante tenía una desconfianza respecto al ejercicio del poder político. Este hecho dificultaba el desarrollo de la infraestructura legal y política necesaria para el desarrollo del comercio, pues éste necesita de un Gobierno que garantice las transacciones mercantiles. La sociedad musulmana no tuvo un sistema estatal multipolar equivalente al europeo, en el que la racionalización de las sociedades por parte de sus Estados se produjo por la presión de la guerra.

Terminamos aquí este capítulo. El propósito del mismo ha sido dibujar a grandes rasgos un esquema general acerca de dos hechos históricos fundamentales: 1) la génesis de una determinada estructura denominada Estado; y 2) el desarrollo del actual Estado nacional-capitalista. Todo bosquejo es reduccionista, y este lo es. Pero evidentemente el objeto principal del presente trabajo no es, obviamente, el análisis de las teorías históricas sobre el Estado, sino su naturaleza económica; es decir: ¿por qué existe? ¿Qué lo justifica en la actualidad? El próximo capítulo recoge los argumentos dados a estas preguntas.

Por último, antes de cerrar, quisiéramos llamar la atención sobre el siguiente aspecto metodológico: si bien las teorías económicas modernas sobre la formación del Estado tienen un marcado carácter positivo, y, como tales, deberían haberse incluido en este tema, se ha preferido presentarlas junto a las teorías normativas económicas. El objeto buscado es darle unidad al paradigma económico, primordialmente liberal, del Estado. De todos modos, lo positivo y lo normativo se superponen las mayoría de las veces en el discurso económico (Myrdal, 1953), tal como veremos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

# CAPÍTULO 2

## LA JUSTIFICACIÓN Y EL RECHAZO DEL ESTADO

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

## 2.1. Introducción

En este capítulo abordamos las teorías normativas que han tratado de legitimar las instituciones estatales. Nuestra intención es centrarnos en las aportaciones que desde la teoría económica se han realizado a este proceso de legitimación. No obstante, los economistas reconocen influencias de la teoría política que son necesarias estudiar para tener una visión más amplia, desde la que abordar, posteriormente, la modelización que la teoría económica ha construido del Estado y sus agentes.

Sin duda, la tradición del liberalismo[1] es la que ha efectuado los esfuerzos intelectuales más arduos, y lúcidos también, para justificar la existencia y el

1 Para Gray (1994), el epíteto *liberal* aplicado a un movimiento político, que también es económico, se usa por primera vez en el siglo XIX, cuando en 1812 lo adopta el partido español de los "liberales". Antes de esa fecha, hay que referirse al sistema de pensamiento del liberalismo clásico surgido, ante todo, en el período de la Ilustración escocesa, cuando Adam Smith se refiere al "plan liberal de igualdad, libertad y justicia", pero el término "liberal" sigue funcionando básicamente como un derivado de liberalidad, la virtud clásica de humanidad, generosidad y apertura de mente. A su juicio, todos los liberalismos comparten unos elementos comunes de la concepción del hombre y la sociedad. Estos elementos son: 1) es "individualista" en cuanto que afirma la primacía moral de la persona frente a exigencias de cualquier colectividad social; 2) es "igualitaria" porque confiere a todos los hombres el mismo *estatus* moral; 3) es "universalista", ya que afirma una unidad moral de la especie humana y concede importancia secundaria a las asociaciones históricas específicas y a las formas culturales; y 4) es "meliorista", por su creencia en la corregibilidad y las posibilidades de mejoramiento de cualquier institución social y acuerdo político. Nombres destacados de los liberalismos, que comporten un núcleo, aunque difieren en algunos aspectos, podemos citar, además de a Smith, a Locke, Kant, Tocqueville, Stuart Mill, Hayek, Buchanan, Rawls, y Berlin. Cada liberal añade y suprime nombres según su propio enfoque; así, para algunos unir los nombres de Rawls con Buchanan es un sacrilegio, aunque ambos autores se incluyen mutuamente.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

*role* del Estado. Aunque muchos escritores liberales recurren a más de un argumento para apoyar su teoría del gobierno, resulta útil distinguir dos corrientes principales de fundamentación[2]: la primera de éstas es la doctrina de los derechos naturales, expuesta, como veremos, en su forma clásica por John Locke (1690) e invocada en nuestros días por Robert Nozick y los *anarcocapitalistas*; y la segunda, la contractualista, que se encuentra en su forma más plausible en Hobbes, desde una perspectiva histórica y en Buchanan, desde el enfoque de la teoría económica actual[3]. Existe una tercera corriente, que podríamos llamar kantiana, la cual no la hemos incluido en esta discusión, pues pensamos que su objetivo principal es más una reflexión sobre la sociedad justa que sobre la justificación del Estado. En esta corriente adscribimos a Rawls y Dworkin[4].

Antes de desentrañar las teorías más relevantes que se han ocupado de responder al por qué del Estado, se hace menester hacer una pequeña digresión sobre el Derecho Natural, pues éste impregnó la narración de unos y otros; su eco rezuma aún claro en las teorías liberales y no liberales del presente. Más aún, la propia teoría económica utilitarista está impregnada de la filosofía del Derecho Natural (Myrdal,1953).

## 2.2. Una digresión sobre el Derecho Natural

La propia evolución del Derecho Natural hace que no sea pacífica una definición del mismo, pues ha estado asociado en sus inicios a una concepción cristina, para más tarde evolucionar como soporte normativo de actitudes e ideologías revolucionarias. Podemos aproximarnos a una definición señalando que es el derecho al que en última instancia se remite el derecho positivo para legitimar su existencia. Para la concepción escolástica, el Derecho

2 Como se verá en el texto, la distinción no es tajante, pues elementos contractuales y derechos naturales se entremezclan en la argumentación, sobre todo en los autores pasados. No obstante, su clasificación depende del factor que resulta como desencadenante de su edificio normativo.

3 Es extraordinaria la importancia que autores como Hobbes y Locke (1690) tienen en la literatura económica y en la filosofía política presente.

4 Tradicionalmente, en la literatura se adscribe a Rawls a la corriente contractualista. Creemos que es un error y, como tal, lo argumentaremos en su momento.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Natural es dado por la divinidad y se alcanza a comprender sus preceptos gracias a la recta Razón. Cuando el desarrollo social despojó a la Razón de todo prejuicio escatológico, el Derecho Natural se convirtió en la fuente de los derechos liberales del hombre, eje de los postulados de los revolucionarios ilustrados. Para éstos, la Razón enseña a comprender que el hombre tiene una naturaleza y que ésta está asociada inmanentemente a unos derechos (naturales) que deben ser protegidos y canalizados por el derecho positivo.

Abellán (1990) distingue cuatro fases en el desarrollo del Derecho Natural: 1) el Derecho Natural del siglo XVI y comienzos del XVII, inserto todavía en las coordenadas de la teología protestante y católica (Suárez, Althusius, Grocio); 2) la época de los sistemas del Derecho Natural clásico, desarrollados por las grandes construcciones políticas de Hobbes, Spinoza, Pufendorf; 3) el Derecho Natural de la alta Ilustración (Thomasius, Wolff); y 4) los sistemas del Derecho Natural liberales que se desarrollan tras la crítica kantiana y a consecuencia de la Revolución Francesa, con su catálogo de derechos fundamentales y la afirmación de la división de poderes, características del primer constitucionalismo.

Como se señaló, el Derecho Natural evolucionó desde una concepción teológica, que exigía de las instituciones sociales y del derecho positivo que se amoldasen a sus principios, hasta una concepción laica, que también trataba de justificar o implantar las instituciones sociales acordes con las nuevas ideas humanistas e ilustradas. Las circunstancias que propiciaron esta evolución, esquemáticamente, han sido (Abellán, 1990):

1. El cambio ocurrido en el método científico en el s. XVII, que incidirá en la búsqueda de una constitución teórica para la explicación y justificación de la comunidad política. En las exposiciones teóricas sobre el Estado será significativa la utilización de la metáfora de la máquina para entender la realidad estatal, metáfora que viene a sustituir la antigua del cuerpo humano. Así, la naturaleza, el Derecho Natural y el mundo social comienzan a ser interpretados por analogía con la construcción de máquinas. Lo que descubría la racionalidad en el libro de la naturaleza podía proyectarse también en el derecho alimentando la idea de un código político y económico estructurado según el "orden natural". De la misma manera que los seres vivos y las estrellas se mueven siguiendo las leyes naturales que sigue la comunidad humana.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

2. El segundo factor explicativo se refiere a la crisis que se produjo en Europa con la irrupción de la Reforma protestante. La división de Europa y las nuevas guerras de religiones pondrán de manifiesto la necesidad de un derecho neutralizado, que se asentará en cimientos construidos por encima de las diferencias confesionales. En Inglaterra, como se verá, Hobbes, desde la experiencia de la guerra civil, escribe su teoría del gran Leviatán, que se sitúa por encima de las partes en litigio. Al ofrecer una fundamentación para el Estado que no fuera religiosa, estaban construyendo el edificio estatal sobre nuevas bases. La explicación contractualista para el origen del Estado sustituiría así la idea de que el Estado fuera una institución divina[5].
3. En tercer lugar, el absolutismo se sirvió del Derecho Natural para centralizar la legislación. La afirmación de un derecho por encima del existente se presentaba como un gran instrumento para la modernización jurídica, para nivelar o eliminar situaciones jurídicas. El Estado territorial, en su proceso de concentración de poder, tenía que apartar una serie de derechos especiales que venían de lejos. El derecho, construido de manera racional, ya no debería entenderse como un privilegio para una persona o un grupo de personas, sino que podría aspirar a ser una norma válida para todos. Pero al mismo tiempo que da cobertura al absolutismo, es un arma de doble filo, ya que, también puede ayudar a incoar su proceso. Por eso, el Derecho Natural es utilizado para apoyar las más opuestas tesis: desde el absolutismo hasta los Gobiernos moderados y revolucionarios.
4. El orden económico fue otra de las causas –la principal causa para Touchard (1983)– de la evolución del Derecho Natural. En su forma feudal, el derecho de la época resultaba totalmente inadecuado para el capitalismo naciente. El desarrollo del capitalismo favorece, por tanto, a la escuela del Derecho Natural, que en su compensación le proporciona

5 Para la escuela franciscana y dominica (Vellespín, 1990*b*), anterior a estos autores, la sociedad civil y la autoridad política sigue siendo fruto de la naturaleza caída: antes del pecado, la propiedad era común y los hombres gozaban de igual libertad; en el estado originado de inocencia, la convivencia humana pacífica estaba garantizada por el dominio de las pasiones; tras el pecado del hombre, la propiedad privada y el poder público están sólo justificadas como freno a la ambición de los malvados. Vemos así, el Estado como freno y garantía de derechos.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

una justificación doctrinal. Las leyes del comercio serán así leyes naturales, y el derecho más natural consistirá en gozar del bienestar y la paz. Para Abellán, no es casualidad que la doctrina del Derecho Natural alcanzara tal desarrollo en un país en plena expansión como lo eran los Países Bajos, y que encontrara en Grocio su más célebre teórico.

Aristóteles (1974), origen de todo el pensamiento del Derecho Natural, había establecido ya en su *Política* que el Estado, como toda asociación voluntaria, tiene como fin el bien común: "La asociación de muchos pueblos forma un Estado completo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente a sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida y debiendo su subsistencia al hecho de ver éstas satisfechas" (Aristóteles, 1974: 23). Por tanto, para el macedonio, el Estado es natural y útil, pues el hombre es un ser naturalmente sociable y el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto de azar es, ciertamente o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana. A través de la razón, dice Aristóteles, el hombre toma conciencia de la necesidad de vivir en asociación y bajo el imperio de la justicia, que es la ley[6]; sin ésta es el ser más perverso y más feroz porque sólo tiene arrebatos brutales de amor y de hambre. Para él, nada hay más monstruoso que la injusticia armada.

Respecto a las distintas formas de gobierno del Estado: monarquía, aristocracia y democracia, Aristóteles señala que cualquiera que sea ha de buscar el bienestar de la comunidad política, que en última instancia reside en la justicia[7]. Por tanto, este filósofo centra su atención en estudiar, al igual que luego harían Maquiavelo (1520), Montesquieu (1750) y Rousseau (1755; 1762), entre otros, los factores que determinan el buen gobierno. Sin duda, la organización de la propiedad privada es un punto capital en el diseño constitucional de Aristóteles y de casi todos los pensadores políticos siguientes. Ve

6 "[...] la soberanía debe pertenecer a las leyes fundadas en la razón" (Aristóteles, 1974: 95).

7 "Cuando la monarquía o gobierno de uno sólo tiene por objeto el interés general, se le llama comúnmente reinado [...] al gobierno de la minoría, con tal de que no esté limitado a un sólo individuo, se le llama aristocracia [...] Por último, cuando la mayoría gobierna en bien del interés general, el gobierno recibe como denominación especial la genérica de todos los gobiernos, y se le llama república [...]. Las desviaciones de estos gobiernos son: la tiranía, que lo es del reinado, la oligarquía, que lo es de la aristocracia; la demagogia, que lo es de la república" (Aristóteles, 1974: 87-88).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

al Estado como un garante de la propiedad privada, pero ésta debe estar extendida para que sea posible la "virtud" pública. De ahí que la extensión de la clase media sea un elemento fundamental para la estabilidad de los gobiernos no corruptos.

Los elementos centrales que los escolásticos (con Tomás de Aquino a la cabeza) tomaron de Aristóteles para elaborar el Derecho Natural, y que luego legaron a la teoría del Estado posterior, fueron: la sociabilidad innata del individuo; el Estado fundado en la Razón; el gobierno sujeto a las leyes con el objetivo del bien común de los ciudadanos; y la moderación de la riqueza y de la propiedad. De esta manera, Sabine (1937) estima que para Aquino, autoridad indiscutible de la escolástica, el hombre salió de las manos de Dios con una exigencia de sociabilidad inscrita en su naturaleza. Destierra, por tanto, la idea de que la sociedad es fruto del pecado. Siguiendo a Aristóteles, Aquino describía la sociedad como un cambio mutuo de servicios encaminada a la vida buena. El bien común exige que tal sistema tenga una parte dirigente, del mismo modo que el alma rige el cuerpo o cualquier naturaleza superior a la inferior. Aquino compara la fundación y gobierno de los Estados a la providencia con que Dios crea y gobierna el mundo. De ahí que el gobierno sea una magistratura o un fideicomiso de toda la comunidad. Como su súbdito más ínfimo, el gobernante está justificado en todo lo que hace solamente porque contribuye al bien común. Asimismo, no puede ejercer injustamente el poder ni tomar propiedad de sus súbditos mediante los impuestos más allá de lo que sea necesario. Además, es deber del gobernante dirigir la acción de todas las clases de tal modo que los hombres puedan vivir una vida feliz y virtuosa, que es el verdadero fin del hombre en sociedad.

La reverencia por la ley de Aquino, según Sabine, era tal que daba por supuesto que su autoridad le era inherente y no dependía de ningún origen humano. Está idea, desprovista después de cualquier presupuesto teológico, será uno de los pilares fundamentales de la razonalización y control del poder, tal como veremos[8].

8 Althusius (1557-1638), Francisco de Suárez (1548-?), Grocio (1583-1645), Pufendorf (1632-1694), Wolf (1679-1754) son nombres imprescindibles para entender el tránsito desde el Derecho Natural cristiano al Derecho Natural moderno, eje de las explicaciones modernas del Estado.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Para Weber (1922), el *lex naturae* fue una fuente fundamental en el desarrollo de la progresiva racionalización de la sociedad y, por ende, del capitalismo. A través de él, la "razón" tomó el timón de la acción humana y de la explicación de las instituciones sociales. Como ya vimos antes, podía utilizarse o bien como forma específica de legitimidad del ordenamiento jurídico revolucionariamente creado o bien como soporte de los más diversos tipos de poderes autoritarios. No obstante, Weber resalta el papel impulsor de las corrientes más revolucionarias desde el punto de vista económico. Cree el autor alemán que el tipo más puro de Derecho Natural fue el que apareció en los siglos XVII y XVIII, especialmente en la forma de la "teoría del pacto" y, de modo muy particular, en su forma individualista. La idea central, según Weber (1922: 641-642), es que todo derecho legítimo descansa sobre un estatuto y el estatuto se apoya en última instancia en un convenio racional de la voluntad. "Bien sobre un contrato real primitivo de individuos libres, que regula el futuro de creación del nuevo derecho estatuido. O, en sentido ideal, establece que será aquel derecho cuyo contenido no contradiga el concepto de orden conforme a la razón, estatuido a través de acuerdo libre".

Aparece aquí un elemento central que nos acompaña hasta nuestros días: el contrato racional libremente formulado por las partes. Contrato y libertad de contratación serán los ejes del Estado y del sistema económico capitalista. Como todo Derecho Natural formal, descansa éste en principio sobre la base de un sistema de derechos legítimamente adquiridos en virtud de un contrato teleológico y también, tratándose de bienes económicos, sobre la base de una comunidad consensual surgida del pleno desarrollo de la propiedad. Entre los elementos esenciales de ese Derecho Natural figuran, por supuesto, el principio de que se tiene la libre disposición sobre la propiedad adquirida en virtud del contrato originario (celebrado por todos) o/y de un contrato sólo celebrado por algunos; lo que a su vez implica el principio de la libre competencia. Esta libertad contractual tiene barreras en cuanto los contratos y las actuaciones no chocan contra el Derecho Natural que los legitima, lo que significa que no deben atacar los imprescriptibles y eternos derechos de libertad, ya se trate de pactos privados de los individuos o de la acción constitucional de los órganos de la asociación política y de la sumisión de los coasociados a esa acción. Por lo demás, ninguna estipulación puede limitar válidamente la libre disposición del individuo sobre sus posesiones y su fuerza de trabajo. Los criterios materiales para juzgar lo que es legítimo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

en el sentido iusnaturalista son la "naturaleza" y la "razón". En resumen, como dice Weber, la libertad contractual y todas las disposiciones sobre la propiedad legítima derivadas de aquella constituían, por supuesto, el Derecho Natural de los interesados en el mercado, como interesados en la apropiación definitiva de los medios de producción.

Aunque Weber sostiene que, en parte debido al racionalismo jurídico, en parte por la escepsis del moderno intelectualismo, la axiomática uisnaturista ha caído en descrédito, por el contrario, su influjo en las actuales construcciones teóricas de los investigadores sociales, incluidos los economistas, nadie niega[9]. En la actualidad, una corriente dentro de la economía se ampara en el iusnaturismo para edificar su doctrina, tal como veremos. Pasemos ahora a esbozar las principales teorías normativas sobre el Estado, que clasificaremos en[10]:

a) Teorías contractualistas del Estado.

b) Teorías evolucionistas del Estado.

## 2.3. Las Teorías Contractualistas del Estado

Como se ha visto en el epígrafe anterior, la concepción del contrato va tomando relevancia cuando se trata de explicar la formación de las instituciones sociales y, entre ellas por su importancia, del Estado. Así, de una concepción cristiana –básicamente escolástica– del Estado, en la que su existencia se explica por una decisión divina para el logro de la armonía y el bienestar sociales, se evoluciona a una concepción netamente política y laica –maquiavélica–, en la que el Estado necesita legitimarse desde y ante los individuos. La racionalización del mundo que los escolásticos desataron bebiendo en la filosofía aristotélica facilitó el camino al desarrollo no sólo del Estado, sino del capitalismo como forma de articular la organización económica de la sociedad. Así, el Estado y el capitalismo se dan la mano con la Razón como asidero.

9 Ver Schumpeter (1954), Capítulo 2.

10 Esta clasificación no coincide con la que esbozamos al estudiar las concepciones de Estado del Liberalismo. Allí, la división era entre teorías de derechos naturales y teorías contractualistas. Hemos pensado que éstas dos están muy solapadas y que la teorías evolucionistas del Estado tienen un modo explicativo diferente a ellas.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

La Razón despojó a los individuos de sus prejuicios. Toda realidad, física y social, no podía tener ya una simple explicación religiosa. Así, Los fenómenos físicos tenían necesariamente que tener una causa natural; surge así licencia moderna. Pero si los fenómenos físicos tenían leyes naturales, los de índole social tenían que remitirse necesariamente a causas naturales. Por tanto, el orden social debía reconstruirse basándose en leyes naturales que serían extraídas por el uso de la Razón. Por mimetismo con las ciencias físicas, la ciencia de la sociedad debía construir axiomas de comportamientos inatacables, para a partir de ahí, en un proceso lógico-deductivo, reconstruir las instituciones sociales. La primera maniobra metodológica consistirá entonces en "diseccionar" el Estado y la sociedad, descomponiéndolos en sus elementos primarios, los individuos, para "recomponerlos" después, una vez conocidas sus leyes sicológicas.

### *2.3.1. El Leviatán de Thomas Hobbes*

Thomas Hobbes es el representante más característico de la forma de proceder esbozada. Le entusiasma especialmente la pulida explicación deductiva desde los axiomas o principios incontrovertibles, tal como se viene ya practicando por las nuevas ciencias de la naturaleza. Desde entonces, su obsesión va a consistir en trasladar este método al ámbito de la reflexión filosófica y política. Para él, según explica Schumpeter (1954), las leyes psicológicas se reconducen a las leyes fisiológicas anteriores, y éstas, a su vez, a las leyes generales de la mecánica. El hombre y el cuerpo político participan de las propiedades esenciales de toda realidad: ser materia en movimiento. Hobbes reclamaba la paternidad del término "filosofía civil" –usando el paralelismo con el de "filosofía natural" en su libro *De cive* (1642)– y proclamaba haber sido el primero en aplicar a esta "filosofía civil"; los métodos de Copérnico y Galileo método que él concebía como un proceso deductivo a partir de una "ley de movimiento" abstracta y universal. Con estos supuestos metodológicos como telón de fondo, la reflexión hobbesiana se sujeta al siguiente escalonamiento lógico (Vallespín, 1990*b*):

1°. En aplicación del método descrito antes, el análisis se centra en el hombre y los principios que lo gobiernan. A partir de éstos se engarzará toda la cadena causal hasta llegar al Estado. Se trata fundamentalmente de una

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

teoría de las pasiones, de la razón y del "poder" en tanto que atributo humano.

2°. La anterior descripción de la naturaleza humana debe cumplir la función de mostrar a las personas sobre las consecuencias de imaginar un estado o situación sin el sometimiento a las leyes firmes y eficaces. Así, se introduce la ficción del "estado de la naturaleza", destinado a resaltar las consecuencias desestabilizadoras y destructibles de los rasgos "inmutables" de la naturaleza humana.

3°. Hobbes nos presenta ahora las leyes de la naturaleza en tanto que "artículos de paz". Son los preceptos de racionalidad que nos dictan aquellos deberes que es preciso cumplir con respecto a los otros, en orden a garantizar la propia supervivencia. Imponen, pues, el sometimiento racional y consciente a los hombres a determinados puntos de cooperación social. Muestran los puntos que han de seguir para evitar caer en toda amenaza a la paz social.

4°. La convicción de que, dada la naturaleza humana, no existe ninguna seguridad de que las personas se sometan a las leyes de la naturaleza, lleva a Hobbes a presentar al Estado o *Leviatán* como la institución necesaria para resolver el problema humano de la convivencia y el orden social. El poder del soberano debe completar ahora lo que los seres humanos son incapaces de conseguir por sí mismos. Sólo un Estado que satisfaga determinados condicionantes y ejerza determinados "derechos" estará capacitado para llevar a cabo la tarea[11].

En sintonía con la nueva ciencia mecánica, para Hobbes (1651) el hombre es movimiento, –Mises (1949) habla de *acción humana*– dirigido por dos

11 David Gauthier (1986: 25) fue uno de los primeros en observar como Hobbes nos ofrece un ejemplo de un típico supuesto del "dilema del prisionero" generalizado. "Hobbes transforma las leyes de la naturaleza –que se basan en la médula del pensamiento moral estoico y cristiano medieval– en preceptos de la razón que exige que cada persona, obrando en su propio interés, renuncie a una porción de la libertad, con lo cual busca su propia supervivencia y su propio bienestar, en tanto los otros actúen en la misma forma. Pero este acuerdo sólo permite que aparezcan las verdaderas restricciones a través de la eficacia del soberano político; desde el punto de vista de la moral, el paso crucial exige la intervención de un *deus ex machina*. También se puede caracterizar al empresario de Alchain y Demsetz (1972) como un "soberano", ya que éste permite reducir el comportamiento oportunista a un típico juego del dilema del prisionero.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

fuerzas básicas: deseo (apetitos) y aversión; el primero es a su vez causa y fin del movimiento; el segundo impulsa al individuo a apartarse de la causa. Sería algo similar al principio de la inercia de Galileo. La felicidad se obtiene cuando conseguimos el "éxito continuo" en el logro de las cosas que deseamos y es en consecuencia el fin último al que aspira cualquier persona. "[...] la continua prosperidad es lo que los hombres llaman FELICIDAD; felicidad en esta vida, quiero decir." (Hobbes, 1651: 58). En la teoría de éste autor, las *pasiones* son las que guían la acción de los individuos en pos de la felicidad, que no llega nunca a alcanzarse, pues todo deseo satisfecho reactiva inmediatamente otros nuevos hasta hacer de la vida un puro movimiento guiado por deseos y repulsiones que se retroalimentan continuamente. Por tanto, no existe para el autor de Malmesbury tal cosa como ese *finis ultimus* o ese *summun bonus* de que se nos habla en los viejos libros de filosofía moral. Un hombre cuyos deseos han sido colmados y cuyos sentidos e imaginación han quedado estáticos, no puede vivir. La felicidad es un continuo progreso en el deseo; un continuo pasar de un objetivo a otro. Esto aboca –según este autor– a toda la humanidad a una prueba de inclinación natural: el perpetuo e incansable deseo de conseguir poder tras poder, que sólo cesa con la muerte.

Destaca Hobbes que, entre los deseos o pasiones, el más apremiante y poderoso es el impulso de subsistencia y autoconservación, la verdadera fuerza motriz de la conducta humana; en justa correspondencia, la fuente de mayor repulsión y temor es la muerte. El hombre, a través del poder –los medios que tiene a la mano para obtener un bien futuro que se le presente como bueno– tratará de colmar la necesidad constante de sentirse protegido y reconocido, porque los deseos del individuo no son sólo fisiológicos, sino también sociales. Así, impulsos hedonistas, subjetivos, pues sólo el individuo sabe lo que quiere, e instrumentos para colmarlos (poder), forman un binomio absolutamente central en la antropología hobbesiana[12], y es el basamento de su edificio analítico del Estado.

12 Para Hobbes (Vallespín, 1990*b*), el hombre no puede eludir su naturaleza de ser "centrado sobre sí mismo", de que encuentre en sí mismo la fuente de todo lo que existe y que localiza sobre sí la realidad. El "individualismo" en Hobbes responde, pues, a ese supuesto antropológico de que el nexo causal de todo lo humano comienza en esa previa definición del interés por satisfacer su propia carga compulsiva.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Después de esbozar su teoría de los motivos que mueven a actuar a los hombres (el propio interés de conservación y gloria), y de presentarnos un catálogo de instrumentos de poder que le permiten colmarlos, Hobbes (1651: 105) nos dice que debido a que la "naturaleza ha que le permiten colmarlos, Hobbes nos dice que debido a que la naturaleza ha hecho a los hombres tan iguales en sus facultades de cuerpo y alma, surge una igualdad en la esperanza de conseguir los fines. Y por tanto, si dos hombres desean la misma cosa que no pueden ser disfrutada por ambos, se convierten en enemigos; y, para lograr su fin, que es, principalmente, su propia conservación y, algunas veces sólo su deleite, se empeñan en destruirse y someterse mutuamente. La moraleja es clara: si los hombres abandonan la sociedad civil (el Estado) se encontrarían en el "estado de la naturaleza" donde las pasiones de unos y otros les arrojarían a un estado de guerra permanente. Para Hobbes, queda de manifiesto que, mientras los hombres viven sin ser controlados por un poder común que los mantenga atemorizados a todos, están en la condición de guerra de cada hombre contra cada hombre. En una condición así, no hay lugar para el trabajo, ya que el fruto del mismo se presenta como incierto[13]. Y lo que es peor es que hay un miedo y un constante peligro de perecer con muerte violenta. *Y la vida del hombre es solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta* (Hobbes, 1651: 108)[14].

No obstante lo dicho, Hobbes (1651) cree que la racionalidad del ser humano le lleva a comprender que cooperar (paz) le sería más beneficioso

13 Aunque no es el primero en señalarlo, Hobbes (1651: 109) es un claro precedente de las teorías que ven en el Estado la institución que garantiza los derechos de propiedad, ya que la riqueza es fuente de poder y, por tanto, instrumento para colmar las pasiones (deseos) humanos. En el estado de naturaleza, nos dice, o hay tampoco propiedad, ni dominio "ni un "mío" distinto de un "tuyo", sino que todo es del primero que pueda agarrarlo, y durante el tiempo que logre conservarlo.

14 Es evidente que el estado de la naturaleza es una mera ficción o situación hipotética dirigida a sacar a la luz lo que quizá no sea sino algo latente, soterrado, pero no por ello menos real; algo que en cualquier momento puede hacer acto de presencia si no nos sometemos a determinadas formas de organización social y política. Y la idea no es otra que la de aportar "razones" para generar la obediencia de una determinada configuración del poder; sirve como su mecanismo legitimador. Esto es, ofrece una perspectiva que cada uno de nosotros –desde la sociedad– podemos asumir y desde la cual se nos permite comprender por qué sería racional acordar con todos los demás la institucionalización de un soberano efectivo.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

que competir (guerra) en el mismo estado de la naturaleza. El propio interés, no el sentido de la justicia, inclinan a buscar la paz, pues ésta es fruto del miedo a la muerte, el deseo de obtener las cosas para vivir cómodamente y la esperanza de que, con su trabajo, puedan conseguirlos. Por tanto, para nuestro autor, no es la moral, sino la razón la que sugiere convenientes normas de paz, basándose en las cuales los hombres pueden llegar a un acuerdo. Estas normas reciben el nombre de *Leyes de la Naturaleza.*

¿Qué se entiende por una *ley natural*? Para Hobbes es un precepto, descubierto mediante la razón, por el cual al hombre se le prohíbe hacer aquello que sea destructivo para su vida, o elimine los medios para conservarla. De aquí deduce que las leyes fundamentales de la naturaleza son, básicamente, tres[15]:

Primera ley: cada hombre debe procurar la paz hasta donde tenga esperanzas de lograrla; y cuando no pueda conseguirla, entonces debe buscar y usar todas las ventajas y ayudas de la guerra.

Segunda ley: que un hombre debe estar deseoso, cuando los otros lo están también, y a fin de conseguir la paz y la defensa personal hasta donde le parezca necesario, de no hacer uso de su derecho a todo, y de contentarse con tanta libertad en su relación con los otros hombres, como la que él permitiría a los otros en su trato con él.

Tercera ley: que los hombres deben cumplir los convenios que han hecho. Y en esta ley de la naturaleza consiste la fuente y el origen de la JUSTICIA.

Las leyes de la naturaleza, el Derecho Natural, en definitiva, empujan a los individuos a instituir un acuerdo por el cual se respeten las vidas y los derechos espirituales y materiales de cada individuo, pues la alternativa, la guerra, los posiciona a todos, según la más famosa frase de Hobbes, en una existencia "solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta".

Si la razón empuja a los individuos a un pacto beneficioso para todos, ¿por qué no es estable en el estado de la naturaleza? Hobbes nos contesta:

15 Otras leyes de naturaleza hobbesianas son: gratitud, acomodo mutuo, perdón, contumelia, equidad, compartir lo común, sumisión al arbitraje, jueces imparciales, etc.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

porque las leyes de la naturaleza, como la justicia, la equidad, la modestia, la misericordia, en suma, el hacer con los demás lo que quisiéramos que se hiciese con nosotros, son, en sí mismos, y cuando no hay terror a algún poder que obligue a observarlos, contrarios a nuestras posiciones naturales, las cuales nos inclinan a la parcialidad, el orgullo, a la venganza, y lo demás. Y los convenios, "cuando no hay temor a la espada", son sólo palabras que no tienen fuerza suficiente para dar a un hombre la menor seguridad.

Siguiendo a Vallespín (1990*b*: 289 y ss.), el estado de la naturaleza se presenta como una situación que afecta a una pluralidad de personas, que desconocen sus intenciones mutuas y se hallan en una situación de desconfianza permanente. En vista de ello, se plantean las siguientes opciones: a) si la mayoría de ellos vulneran las leyes de naturaleza, entran en el estado de guerra, y por tanto, en la destrucción mutua potencial; b) si, por el contrario, se sujeta a sus dictados, habrá paz y esto es beneficioso para todos; c) cada individuo puede intentar obtener a veces el máximo rendimiento posible de los quiebros de la ley natural, siempre y cuando los otros se sometan a ellas. Tenemos así diseñado el juego del "dilema del prisionero", que como sabemos no tiene solución óptima y la regla heurística dominante es "no cooperar" ¿Cómo salir de la peor solución? Resolviendo los siguientes problemas: (i) definir el Estado mutuamente beneficioso de la paz civil (casilla cooperación-cooperación); (ii) instituir dicho Estado; y (iii) estabilizarlo, es decir, dar a cada persona un motivo o razón suficiente para sujetarse a las normas cuya eficacia constituye la condición de posibilidad del Estado. En una palabra, modificar la matriz de pagos de tal manera que no cooperar no sea una estrategia dominante.

Esta es la solución propuesta por el autor de Malmesbury, ya que sostiene que el único modo de erigir un poder común que pueda defenderlos de la invasión de extraños y de las injurias entre ellos mismos, dándoles seguridad que les permita alimentarse con el fruto de su trabajo y con los productos de la tierra y llevar así una vida satisfecha, es el conferir todo su poder y toda su fuerza individuales a un solo hombre o a una asamblea de hombres que, mediante pluralidad de votos, puedan reducir las voluntades de los súbditos a una sola voluntad. Cree que el pacto es algo más que consentimiento o concordia; lo ve como una verdadera unidad de todas en una y la misma persona, unidad a la que se llega mediante un acuerdo de cada hombre con cada hombre, como si uno le estuviera diciendo al otro: "Autorizo y concedo el derecho a gobernarme a mí mismo, dando esa autoridad a este hombre o



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

a esta asamblea de hombres, con la condición de que tú le concedas tu propio derecho de igual manera, y les dé esa autoridad en todas sus acciones. Una vez hecho esto, una multitud así unida en una persona es lo que llamamos ESTADO" (Hobbes, 1651: 144-145).

Una importante peculiaridad de contrato social hobbesiano es que ya no se contempla la típica relación sinalagmática del contrato de gobierno. En las teorías pactistas de los escolásticos, la comunidad, previamente instituida en cuerpo político, merced al *pactum associationis*, contrataba con el soberano el contenido y los límites de su sometimiento (*pactum subjetionis*). Había dos partes bien delimitadas. En Hobbes, sin embargo, se da la peculiaridad de que una serie de personas contratan entre sí "a favor" de un tercero. Este pacto crea el Estado político por "institución"[16].

Otra característica sobresaliente del contrato que crea el Estado por "institución" es lo irrevocable e incondicional del pacto, de ahí la peculiaridad vista en el párrafo anterior. Ni aún cuando la acción del soberano sea contrario a los intereses de los súbditos, puede aquel ser desplazado. Esto lo justifica con argumentos enteramente utilitaristas: "Y quienes se quejan no reparan en que el estado del hombre no puede nunca estar libre de incomodidades, y que aún la mayor que pueda acaecer a la generalidad el pueblo bajo cualquier sistema de gobierno [democracia, monarquía, aristocracia][17] es insignificante si se le compara con las miserias y los horrores que acompañan a toda guerra civil" (Hobbes, 1651: 154).

Si contextualizamos su pensamiento, vemos que su obsesión es crear un gobierno fuerte y estable que evite las guerras civiles de las que él mismo ha sido testigo en su país. Es menester señalar que Hobbes, aparte de garantizar igualdad ante la ley y los impuestos, la paz ciudadana, los derechos de propiedad y las libertades para la libre contratación, incluye entre los deberes del soberano la caridad pública. Cree que muchos hombres, por accidentes inevitables y no imputables a los propios individuos, llegan a ser incapaces de mantenerse a sí mismos con su trabajo y, por ello, no deben ser dejados de la caridad de los individuos particulares, sino que las leyes del Estado

16 Hobbes contempla otra modalidad en la creación del Estado: por "adquisición". Ésta se da cuando por medio de la fuerza se somete a los enemigos.

17 En el capítulo XXV realiza una defensa de la monarquía y aristocracia frente a la democracia, la cual, según Hobbes, está más sujeta a los grupos de interés.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

deben proveerlos de todo aquello que es requerido por las necesidades naturales. Vemos aquí un claro argumento a favor de Estado asistencial.

Por último, resta decir que el absolutismo defendido está sujeto a que el soberano busque el bienestar de los súbditos, pues en caso contrario se encontrará con la "natural" respuesta de éstos, aunque sea ilegítima desde el punto de vista del pacto. Por ello su absolutismo está basado, en definitiva, en consideraciones utilitaristas. Touchard (1983) insiste en esa interpretación cuando afirma que el pensamiento de Hobbes es esencialmente individualista y que lo que fundamenta al absolutismo es el derecho del individuo a su propia conservación. En el Estado encuentra el individuo, a su vez, su interés y su felicidad, su placer y su bienestar.

La política de Hobbes es, al tiempo, un utilitarismo y un hedonismo. Su obra ofrece una forma de absolutismo que se concilia, de manera singular, con las preocupaciones burguesas. Para Sabine (1973: 267 y ss.), la valoración de Hobbes del gobierno es enteramente secular y de un utilitarismo absolutamente frío. Las ventajas del gobierno son tangibles y tienen que serlo para los individuos, en forma de paz, comodidad y seguridad de su persona y propiedad. Ésta es la única base que permite la justificación del gobierno y aún su misma existencia. Este individualismo será una de sus legados más importantes a la época venidera[18].

### *2.3.2. La Teoría Económica Neohobbesiana del Estado*

Como señala Sánchez (1988), aunque los antropólogos y los historiadores se han mostrado generalmente reticentes frente a la tesis de Hobbes, los economistas parecen haberla aceptado sin demasiada discusión. De hecho, desde una perspectiva neoclásica, las ideas hobbesianas constituyen lo que podríamos llamar teoría económica del Estado.

La idea central de esta teoría es que el Estado surge para resolver un problema de producción de bienes públicos; en este caso, la producción de "ley y orden". Esta idea, obviamente no nos dice nada acerca de cómo surge el Estado; únicamente nos explica para qué sirve. No obstante, dicha idea se

18 Obviaremos por ahora las críticas al contrato social de Hobbes. Al analizar las teorías evolucionistas las abordaremos en conjunto.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

presenta, normalmente, asociada al enfoque contractualista de Hobbes. Se supone que el Estado surge a través de un contrato social, en el cual se establecen las reglas para la producción de "ley y orden".

Aquí hay que puntualizar lo siguiente: el concepto del *Contrato Social*, tal como aparece en los escritos sobre elección pública (*public choice*), no ha sido nunca propuesto como respuesta al problema del origen del Estado en un sentido verdaderamente histórico; lo único que se ha pretendido ha sido construir un escenario teórico en el que tenga sentido hablar de elecciones colectivas. "En realidad, habría que decir que ninguno de los grandes teóricos del *Contrato Social* tuvo como objetivo principal la explicación *histórica* del origen del Estado. El propósito de Hobbes, por ejemplo, era pura y simplemente la justificación de la monarquía absoluta" (Sánchez, 1988)[19].

La llamada Escuela de Virginia o Teoría de la Elección Pública (*Public Choice*), impulsada básicamente por James Buchanan y Gordon Tullock, ha sido la corriente que dentro de la ciencia económica más ha contribuido al estudio del Estado, tanto en la explicación de su origen como en el funcionamiento de las relaciones dentro del mismo; es decir, las relaciones entre políticos, partidos políticos, burócratas y votantes, grupos de interés etc. Evidentemente, el Estado y su *role* ha interesado dentro del campo de la economía a todas las escuelas, pues su papel es determinante en las soluciones del mercado, pero la teoría de la elección pública ha hecho del estudio de la política el objetivo de su análisis. Así, Mueller (1979) define la *Public Choice* como el estudio económico de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, es decir, como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política. De este modo, el objeto de estudio de la elección pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia. Igual que en la teoría económica, los postulados básicos de la conducta de la elección son los referentes al hombre considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad.

El *Individualismo metodológico* y la conducta racional, guiada por el propio interés subjetivo, son los postulados metodológicos básicos de esta escuela. En palabras de los propios fundadores: "nuestra teoría arranca en la acción

19 Esta aseveración es bastante simple si atendemos al contenido del *Leviatán* de Hobbes.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

y la toma de decisiones del individuo, en cuanto a que él participa en los procesos a través de los cuales se organizan elecciones de grupo. [...] Nuestra «teoría» tal vez pueda ser clasificada del mejor modo, como *metodológicamente* individualista [...] El individuo de nuestros modelos pueden ser egoístas o altruistas o cualquier combinación de esto. Nuestra teoría es «económica» sólo en tanto que supone que los distintos individuos son individuos diferentes, y como tales, probablemente tienen distintos objetivos y propósitos [...]" (Buchanan y Tullock, 1962: 29-30). En efecto, los autores de la *Public Choice* utilizan principalmente (si bien no exclusivamente) los instrumentos del análisis económico, y más en concreto el enfoque microeconómico de la teoría neoclásica, para estudiar los procesos de adopción de políticas. Éste es un ámbito que hasta hace sólo unas cuantas décadas no se incluía en el campo del análisis de la ciencia económica[20]. Pero como dice Casahuga (1984), si aceptamos la racionalidad del consumidor en el mercado, ¿por qué vamos a suponerle otras fuerzas motrices de su comportamiento de dominios distintos a los del mercado?

Una de las características más sobresalientes de la Elección Pública es que en su análisis las instituciones sociales son importantes. Sin ellas el comportamiento humano es difícilmente explicable; de ahí, su integración en el paradigma. La moral, el poder, las instituciones sociales más importantes (familia, partido, grupo de interés, etc.) juegan un papel fundamental en las soluciones del sistema económico. No obstante, no llevan hasta sus últimas consecuencias esta postura epistemológica.

Para terminar esta introducción de la elección pública, ya que nuestro interés en este apartado son las teorías del Estado, señalaremos siguiendo a Puy (1996) las características más relevantes de esta escuela:

20 Para Mueller (1979), la elección pública se sitúa en el seno de la corriente de filosofía política que procede al menos de Thomas Hobbes y Benito Spinoza, y dentro también de la tradición de la ciencia política que precede a James Madison y Alexis Tocqueville. Muchos han visto en la Escuela de Virginia una clara manifestación de lo que Boulding (1969) ha denominado "imperialismo económico"; es decir, de las contribuciones de aquellos economistas que sostienen que, dado que las notas de *escasez* y de *elección* son características comunes a todo proceso de asignación de recursos, no hay ningún aspecto de la vida humana que no pueda ser analizado a través de la metodología económica. No obstante, este "imperialismo" de la economía ha sido rechazada por los politólogos señalando la "ingenuidad" de los postulados económicos para estudiar campos tan complejos como la política (Smith,1988).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

a) El *tratamiento conjunto* de los problemas económicos y de los mecanismos decisorios a través de los cuales los individuos tratan de dar respuesta conjunta a tales problemas. Dicho de otra manera, la íntima e ineludible relación entre las esferas de la economía y la política, tal y como reclamaba Downs (1957: 135) en su artículo seminal: "A pesar de la tremenda importancia de las decisiones gubernamentales en todos los aspectos de la vida económica, los teóricos de la economía nunca han logrado integrar con éxito al gobierno con el sector privado en una teoría del equilibrio general". O bien lo habían tratado como perturbador (neoclásicos) o bien como benefactor (economistas del bienestar).

b) *La pretensión*[21] *de análisis positivo*, es decir, explicativo y/o descriptivo del funcionamiento del Estado, alejado por tanto de cualquier connotación normativa. A juicio de los integrantes de esta corriente, el keynesianismo olvidó el análisis positivo de lo actores políticos, cayendo en el error normativo de creer de considerar que los mismos buscan desinteresadamente el bienestar general.

c) *Individualismo metodológico* para el estudio tanto en la esfera del mercado como en el entorno de las decisiones públicas. Así, el comportamiento individual, como ya se vio, es caracterizado por la maximización que realiza cada individuo en una escala de preferencias ordenadas. El comportamiento racional, no obstante, no supone necesariamente que el individuo sólo busque acumular una cantidad creciente de bienes materiales. Como expone Casahuga (1980: 14): "El primer malentendido suele ser la identificación que hacen los no economistas del hombre racional con el

21 Decimos pretensión, pues, a juicio de Harris (1987), en la argumentación de la Escuela de Virginia siempre late un rechazo a la intervención del Estado en la economía. Señala este autor que hay una crítica permanente al Estado: el Estado es siempre ineficiente, paternalista y se apoya necesariamente en técnicas coactivas para el logro de sus fines. Es, también, un instrumento mucho más tosco que el mercado para las preferencias. Cree Harris (1987: 96-97) que "el análisis se vuelve más explícitamente político y, por consiguiente, representa un ataque directo a los presupuestos de la democracia social, cuando las teorías de la nueva derecha sobre los grupos de presión y la actividad burocrática se combinan con la interpretación de la naturaleza de la competencia electoral en una democracia liberal. Particularmente importante en este campo es el trabajo de Buchanan y Tullock". Para Vallespín (1985: 175) "el problema que inquieta a Buchanan, y con ello se erige un nuevo portavoz de las preocupaciones del *Public Choice*, es la expansión incontrolada del sector público".

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

hombre económico o materialista, o egoísta [...] el análisis económico, formalmente, está capacitado para operar con funciones de preferencias verdaderamente complejas, dentro de las que caben simultáneamente, argumentos egoístas o altruistas, materialistas o idealistas" (Casahuga, 1980: 14)[22]. Este individualismo se completa, naturalmente, con una teoría subjetiva del valor: son los individuos quienes establecen costes y beneficios a las alternativas (Buchanan y Tullock, 1962). No existe nada como el "bien común"; lo "bueno" es lo que los individuos consideran como bueno.

d) La *economía como catalaxia*[23]. Las instituciones, como restricciones de las *homines economici. La Public Choice* centra su atención más en las reglas de juego que en las distintas jugadas (decisiones) de los agentes. El acento se pone en el vector de soluciones asociado con cada regla social, dado el comportamiento racional de los individuos. Dicho de otro modo, la atención de la Economía Política se desplaza, por tanto, de un tipo de problemas (asignación de recursos) a otro (los mecanismos que facilitan el intercambio, las instituciones en las que se produce el intercambio entre individuos). Esta forma de entender los fines analíticos de la ciencia económica conlleva, implícitamente, importantes consecuencias, entre las que destacan las tres siguientes: a) la irrelevancia de la existencia de la función de bienestar social, b) la inclusión de la política en el campo de estudio de los economistas, y c) la importancia que cobran las instituciones y su diseño en el análisis de la teoría de la elección pública, y por extensión, de toda la Economía Política.

Los fundamentos de la teoría económica del Estado, desarrollada básicamente por la Escuela de Virginia, cabe buscarlos en la teoría del contrato social, en la teoría samuelsoniana de los bienes colectivos y en la moderna teoría de juegos. Aunque existen pequeñas diferencias entre los distintos

22 Precisamente la posibilidad de la dualidad de argumentos egoístas y altruistas, que posibilita este planteamiento, lleva a una explicación tautológica de la acción humana. Este es un laberinto en el que la Escuela de Virginia ha caído con frecuencia; como ejemplo basta remitirse a su teoría sobre el voto individual en las democracias (ver Meehl, 1997).

23 Ver Mises (1949, cap. XIV). Su estudio de la acción humana (*praxeología*) y su aplicación al campo del comportamiento humano en el mercado (*catalaxia*) lo convierten, según Huerta de Soto (1995), en un precursor de la Escuela de la Elección Pública.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

autores de esta Escuela, su teoría económica del Estado deriva de la demostración de la "necesidad" del Estado. Su argumentación se centra en la racionalidad de la exigencia de un conjunto de normas y reglas (Estado), fundamentalmente las de rango constitucional, en base a la reelaboración de la ya vieja idea del contrato social, construcción que recibe una nueva perspectiva.

Al igual que en sus precedentes históricos (básicamente Hobbes)[24], la teoría contractualista de Buchanan (1975) concibe el pacto o el acuerdo sinalagmático entre los individuos como la solución óptima para poner fin al estado de naturaleza, estado que se caracteriza por la inexistencia de vínculos jurídicos entre los componentes del grupo, y que resulta en una nueva situación en la que la presencia de vínculos jurídicos de todo tipo, garantizados por la existencia de una autoridad investida de la potestad de asegurar el cumplimiento y el respeto a los términos del contrato, incluso mediante el uso de la fuerza, avala una mejoría de las condiciones de vida de todos y cada uno de los firmantes del pacto.

La introducción del estado de naturaleza como punto de partida previo a la configuración de toda relación jurídico-político entre individuos, la consideración del individuo como unidad decisiva e instrumento de análisis, la superación de los inconvenientes del estado de naturaleza a través del pacto entre los individuos y el origen convencional de la ley y el Estado, son elementos comunes a las teorías contractualistas clásicas que están presentes en la elaboración de la teoría de Buchanan. Al igual que en aquéllas, como ya se dijo antes, el contrato social no deja de ser un *mito*, una ficción ahistórica, con la que se pretende racionalizar el debate sobre la necesidad y justificación de la existencia del derecho como elemento armonizador de los procesos de interacción social. Derecho, en suma, que tratará de disminuir las externalidades negativas de las relaciones humanas a través de los derechos de propiedad.

Para Buchanan, el que se acentúe la necesidad de ciertos niveles de normatividad necesarias (derechos y garantía) no significa, sin embargo, que los individuos no sean capaces de vivir juntos con grandes zonas de interacción

24 Buchanan comparte con el autor del *Leviatan* el individualismo y el pesimismo antropológico. Esto, como veremos, contrasta con las teorías contractualistas de Locke (1690) y de los nuevos libertarios.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

social no formalizado jurídicamente. La anarquía es posible a determinados niveles, generalmente mínimos, donde funcionarían determinadas reglas implícitas que hacen superflua toda existencia de mecanismos coercitivos: respetar los turnos en las colas, ayudar al prójimo necesitado, etc. La vida, nos dice, se haría insoportable si hiciera falta imponer reglas formales en todos y cada uno de los sectores donde pudieran surgir conflictos. De esta manera, Buchanan ve en el espacio abierto a la autorregulación ciudadana uno de los exponentes más claros del desarrollo y de la cohesión social. Entre menos se legisla, más civilizada es la sociedad, nos viene a decir.

De todo lo visto, Buchanan sí cree que hay un espacio para la cooperación anárquica, aunque el pacto constitucional es inevitable. Argumenta la necesidad de la institución estatal de una forma muy parecida a la que utiliza Hobbes, pero se apoya en las herramientas conceptuales y analíticas contenidas en el trabajo de Bush (1972). Así, se parte de un "escenario" donde los individuos se encuentran aislados y en un estado de anarquía natural. En ella, los individuos utilizan sus fuerzas, capacidades y recursos en tres actividades principales: a) placer y ocio; b) defensa de los propios recursos; y c) robo o sustracción de los bienes ajenos. La interacción de los individuos en este estado de anarquía les lleva a un cierto equilibrio (natural). A partir de este escenario, es fácil deducir que los individuos actúan irracionalmente, pues dilapidan recursos en sus esfuerzos defensivos-depredatorios: lograrían una mejora simplemente con pactar el reparto de recursos que se obtiene en el equilibrio natural y utilizar dichos esfuerzos en incrementar la producción o el ocio. Tal pacto, si se hubiese producido, describiría una anarquía proudhoniana. No obstante –nos dice Buchanan–, esta situación es la típica situación que describe el "dilema del prisionero"; en ella, la racionalidad individual induce a los individuos a no cumplir con lo pactado. De esta inestabilidad de un pacto espontáneo, surge la necesidad de contar con una institución que garantice la mejora paretiana que representa la estabilidad del mismo.

Con el apoyo de la teoría de juegos y asignándoles a los individuos un comportamiento económico estándar, es decir, asignándoles el supuesto *del homo economico*, Bush (1976: 27-28) tratará de averiguar si el equilibrio de interacción en el estado de naturaleza o anarquía se acerca más a una visión prodhoniana o a una hobbesiana. Para ello (y como no podía ser menos en un economista) construye su modelo analítico con dos individuos y un único bien escaso que sirve para todo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Sea $U_1$ y $U_2$, las utilidades de los individuos1 y 2, a los cuales se definen como:

$U_1 = U_1 (X_1, E_1)$

$U_2 = U_2 (X_2, E_2)$

Donde $X_1$ es la renta natural de 1, después de interactuar con 2:

$E_1$ es el esfuerzo depredatorio/defensivo total del individuo 1.

$X_2$ es la renta natural de 2 después de interactuar con 1.

$E_2$ es el esfuerzo depredatorio/defensivo total del individuo 2.

Sean $a_1$ y $a_2$ las constantes que miden las capacidades de los individuos para realizar actividades de ataque y defensa. Si el individuo 1 dedica $E_1$ unidades de esfuerzos a la depredación y a la defensa, puede capturar $a_1$ unidades del bien de consumo del otro individuo; pero si el otro individuo, 2, dedica $E_2$ unidades de esfuerzo, será 1 quien pierda ahora $a_2$ unidades.

Dada una renta natural sin interacción, $X_0^1$ y $X_0^2$ respectivamente, las restricciones presupuestarias de 1 y 2 son, respectivamente:

$$X_1 = X_0^1 + a_1E_1 - a_2E_2$$

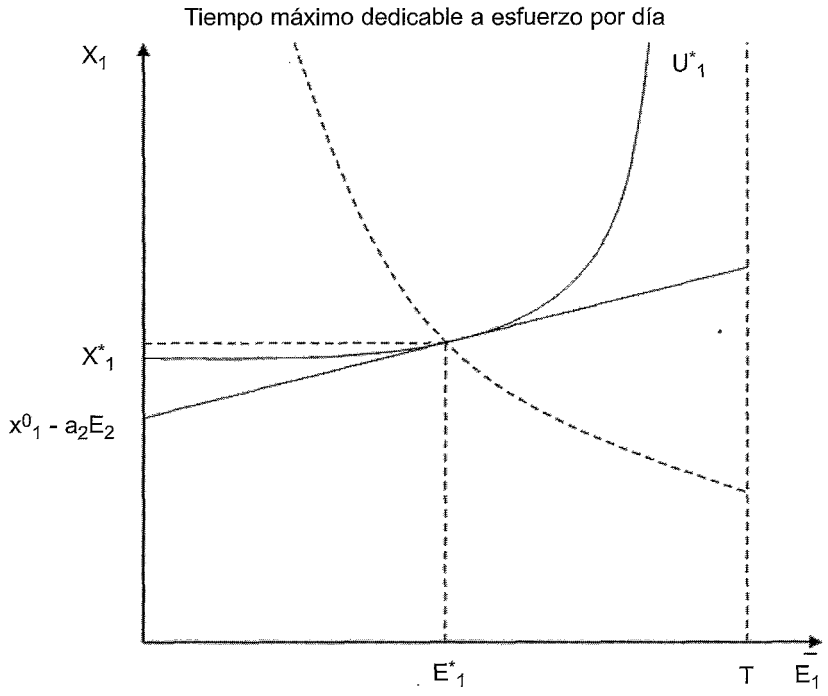
$$X_2 = X_2^0 + a_2E_2 - a_1E_1$$

Además hay una restricción de tiempo total T en el esfuerzo total que se puede dedicar a la depredación y la defensa; es decir, $0 \geq E_1 \leq T$ y $0 \geq E_2 \leq T$.

Considerando que los individuos se comportan como maximizadores de utilidad, el individuo 1 elegirá su nivel óptimo de esfuerzo, $E_1^*$, y de renta y consumo, $X_1^*$, condicionado por su asignación individual, $X_0^1$, y por el esfuerzo del individuo 2, $E_2$. En La figura 3 observamos la solución.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Figura 3**




Bush, 1972

Como es evidente, tenemos aquí el típico equilibrio de Nash-Cournot, fruto de las funciones de reacción, dado un nivel de esfuerzo defensivo/ depredatorio del otro individuo. Así, las funciones de reacción serían:

$$E_1 = \hat{E}_1 (E_2, X_1^0, a_1, a_2)$$
$$E_2 = \hat{E}_2 (E_1, X_2^0, a_1, a_2)$$

Se sabe que existe un punto donde, dado el esfuerzo de 2, $E_2^*$, 1 elegiría el esfuerzo que maximiza la utilidad $E_1^*$, que a su vez, es el esfuerzo que toma como dado 2, para situarse en $E_2^*$. Por tanto, el binomio $(E_1^*, E_2^*)$ es el par de equilibrio Nash-Cournot. Así, en la anarquía hobbesiana el equilibrio natural establece una distribución natural de la renta $(X_1^*, X_2^*)$, definida por:



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

$$X_1^* = X_1^0 + a_1E_1^* - a_2E_2^*$$
$$X_2^* = X_2^0 + a_2E_2^* - a_1E_1^*$$

y una distribución del bienestar natural,

$$U_1 = U_1\ (X_1^*, E_1^*)$$
$$U_2 = U_2\ (X_2^*, E_2^*)$$

que según Hobbes sería muy similar entre los individuos, ya que las capacidades de unos y otros ($a_1$, $a_2$) no varían en gran diferencia. Este bienestar es inferior al que se podría obtener si los individuos pactasen reglas de juego que evitasen la utilización de esfuerzos para la defensa o depredación y emplearlas, en cambio, en producir rentas u ocio. El modelo de *anarquía proudhoniana* presupone, conceptualmente, la existencia de algún tipo de pacto de desarme, acordado a partir de la definición de estado de naturaleza hobbesiano, descrito anteriormente. A partir del equilibrio natural [$(X_1^*, E_1^*)$ y $(X_2^*, E_2^*)$], hay muchas redistribuciones que son pareto-superiores. No obstante, el reparto inicial en el pacto corresponde, evidentemente, a las desigualdades de $a_1$ y $a_2$. No se vuelve a la situación de rentas de partida: $X_1^0$ y $X_2^0$.[25]

En un trabajo posterior, Bush (1976) analizó la probabilidad de un pacto proudhoniano de desarme. En él, la variable fundamental de la estabilidad es el número de firmantes. Cuando el número crece, las posibilidades de comportamiento aprovechado por algunos individuos también lo hace, ya que habría una prima a comportarse como *free rider* a medida que las demás se desarman. La anarquía ordenada es, en definitiva, un equilibrio muy precario.

25 Los resultados que alcanza Bush (1972) en su trabajo son cuestionados por Tullock (1972*a*) y Horgoty (1972). Para estos autores no hay razón para que los más fuertes no se apropien de los recursos de los más débiles, esclavizándolos en beneficio propio, tal como enseña la historia de la humanidad y las teorías militaristas vistas en el primer capítulo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El corolario de Bush, asumido por la Escuela de Virginia[26] es que la única forma de garantizar el acuerdo de desarme es instituir un mecanismo social de coacción, pero con la condición de que los recursos para instituir y mantener dicho mecanismo sean sensiblemente inferiores a las ganancias del pacto. En caso contrario, el instituto social de coacción sería peor que la inexistencia del pacto, pues siempre cabría la posibilidad del que el mismo fuese acaparado por grupos depredadores que lo utilizarían para beneficio propio. Frey (1983) cree que el acuerdo, que en definitiva no es más que un pacto constitucional básico, surgirá espontáneamente cuando los beneficios para cada individuo sean obvios y las reglas necesarias para alcanzarlo sean asimismo evidentes. Por el contrario, será preciso un acuerdo contractual cuando las reglas implican un aumento de utilidad no fácilmente percibido para los contratantes, haciéndose necesario algún tipo de negociación.

Buchanan (1975), en su *The Limits of Liberty,* enlaza con todo este esquema hobbesiano, aunque le dote de una mayor brillantez y sofisticación, resolviendo muchos puntos oscuros y ampliando toda la perspectiva. El premio Nobel parte de una situación precontractual en donde la desigualdad es el estado natural del hombre: "En la medida en que existan tales diferencias, deberá pronosticarse una desigualdad en la propiedad y en los derechos humanos" (Buchanan, 1975:25). En el marco de la teoría de juegos, comienza con un supuesto restringido de dos personas (A y B) que luchan, al igual que en Bush (1972), por la consecución de un bien escaso X. Posteriormente, complicará el "juego" introduciendo varios bienes escasos y n-personas e incluso los efectos de tiempo en la modificación de la relación contractual. Evidentemente, como en Hobbes y Bush, se trata de un *zero-sum games* y donde el equilibrio, lógico si consideramos la optimización, se obtiene donde "cada persona extiende su propio comportamiento con vistas a asegurar (defender) su cuota de X hasta el límite en el cual el beneficio marginal de aplicar un mayor esfuerzo es igual a los costes marginales que requiere tal esfuerzo" (Buchanan, 1985: 24).

Al igual que veíamos más arriba, Buchanan deriva que, de un simple cálculo coste-beneficio, es fácil deducir que, a través de distintas evoluciones y nacimiento de coaliciones, se llegue a un contrato constitucional (contrato

26 Asumir este corolario no deja de ser un "acto de fe", al menos con las "pruebas" que nos suministra la *Public Choice.*



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

social), vinculante para todas las partes, que definirá los derechos de cada persona en la comunidad global. La representación de las ventajas que supone la definición de estos derechos y la necesidad de su consiguiente respeto, lo representa a través del *dilema del prisionero*. Y una vez más, el número de jugadores es la clave del hecho de que el pacto no sea respetado, de ahí que el Estado se convierte en la personificación institucional del árbitro y del juez, y su única función consiste en que sean cumplidos los términos del contrato.

Buchanan nos conduce al concepto de "Estado protector" (*protective state*), que es similar al *estado mínimo* de Nozick (1974), caracterizado por ejercer la función de velar para que sean cumplidos los términos del contrato constitucional, es decir, para que sean protegidos los derechos allí declarados. No posee, por tanto, ninguna función legislativa. No es ninguna instancia de "toma de decisiones", sino meras competencias policiales jurisdiccionales condicionadas siempre por las reglas del juego impuestas por el contrato que le da vida; operará entonces sin impulsos morales, independiente de todo interés, sin conciencia. No se trata de un soberano hobbesiano, sólo es un "autómata" de la ley.

Una vez instaurado el Estado protector y conseguida una mejoría paretiana respecto al equilibrio anárquico, Buchanan establece que existen posibilidades de obtener nuevas mejoras paretianas debido, principalmente, a dos hechos: 1) las capacidades y recursos de cada individuo son diferentes, con lo que el intercambio (mercado) permite que los individuos se acerquen a las curvas de contrato en sus relaciones; y 2) muchos bienes, por sus especiales características de no rivalidad y no exclusión sólo son posible producirlos a través, no de elecciones individuales, sino de elecciones colectivas, obteniéndose ganancias para todos. Se refiere, en este último caso, a los que la teoría económica viene calificando como *bienes públicos*.

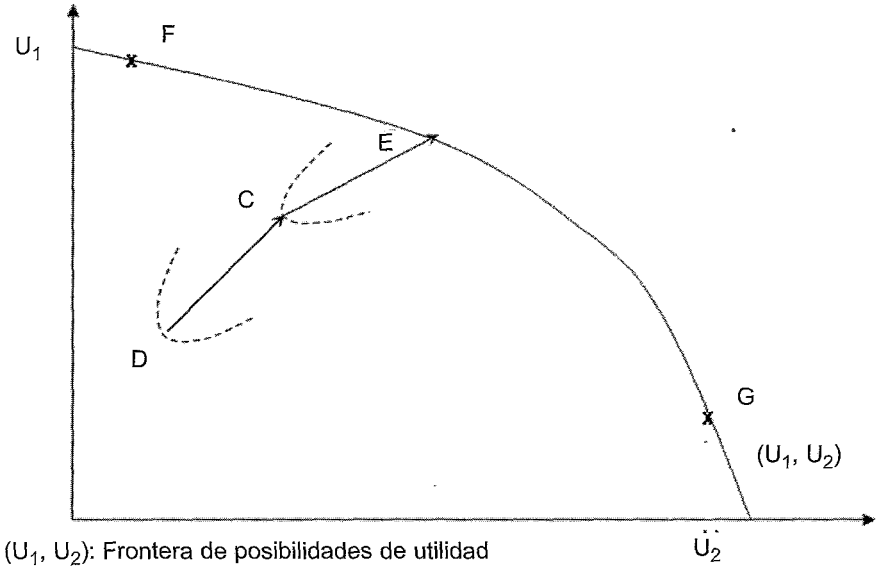
En síntesis podemos señalar que el marco constitucional de Buchanan está compuesto por dos acuerdos sucesivos básicos: en el primero, los individuos pactan crear un marco jurídico que dé garantías a los derechos de propiedad que se obtendría en el simple equilibrio natural; estaríamos ante la instauración del "estado protector". Pasada esta primera etapa, los individuos se percatarían de que las interacciones individuales dejan insatisfechas determinadas necesidades, que requerían decisiones colectivas. Surge así el segundo pacto, denominado por nuestro autor "estado productor", en el que se fijan las reglas para las elecciones colectivas y la provisión de determinados bienes públicos. Este doble papel del Leviatán de Buchanan se

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

visualiza en la figura 4 a través de los pasos de A a B (estado protector) y de B a C (estado productor)[27].

**Figura 4**

Superación pactada de la anarquía




$(U_1, U_2)$: Frontera de posibilidades de utilidad

Para concluir con la seminal exposición de Buchanan acerca de su teoría del Estado, conviene dejar claro cuáles son los componentes del contrato constitucional global (*inclusive constitucional contrac*). Esquemáticamente y siguiendo a (Vallespín, 1985: 186 y ss.) tenemos:

a) El desarme universal.

b) La fijación de derechos de propiedad sobre bienes y capacidades humanas, dado el equilibrio natural.

27 El "Estado productor", sostiene Wagner (1988: 74), "representa el reconocimiento de que la estructura de mercados que emerge a través de la utilización de los derechos individuales personales y de propiedad implicará la aparición de áreas importantes de insatisfacción, determinados por el propio acuerdo de los participantes", y que justificarán –ante la eventual aparición del *free rider*– la necesidad de instaurar intercambios "forzosos", paralelos a los voluntarios del mercado.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

c) Los términos y las condiciones de la ejecutoriedad de los derechos y deberes reconocidos, es decir, las atribuciones y límites de la actuación del Estado protector.

d) Las reglas bajo las cuales debe operar la comunidad en la creación y ejecución de las decisiones sobre la provisión y financiación de bienes públicos[28].

Un aspecto relevante de la construcción analítica de Buchanan-Bush es la ausencia de una teoría de la negociación que explique cuál será el acuerdo específico susceptible de ser alcanzado y cuál será el comportamiento individual en el momento constituyente. Schmidt-Trenz (1989) ha elaborado una teoría de la negociación que trata de colmar este vacío analítico. Parte de la idea de que según sea la posición de cada uno de los contrincantes, la posibilidad de acuerdo entre ellos dependerá de sus puntos de partida respectivos en el estado de naturaleza. Apoyándose en la teoría del equilibrio-Nash, el argumento de Schmidt-trenz (1989) lo podemos visualizar en los siguientes pasos (figura 5):

1° Caos (no equilibrio natural) y, por tanto, ignorancia de mejora paretiana.

2° Se produce el equilibrio natural Bush-Buchanan pero continúa la ignorancia respecto a las posibilidades de mejorar mediante pacto.

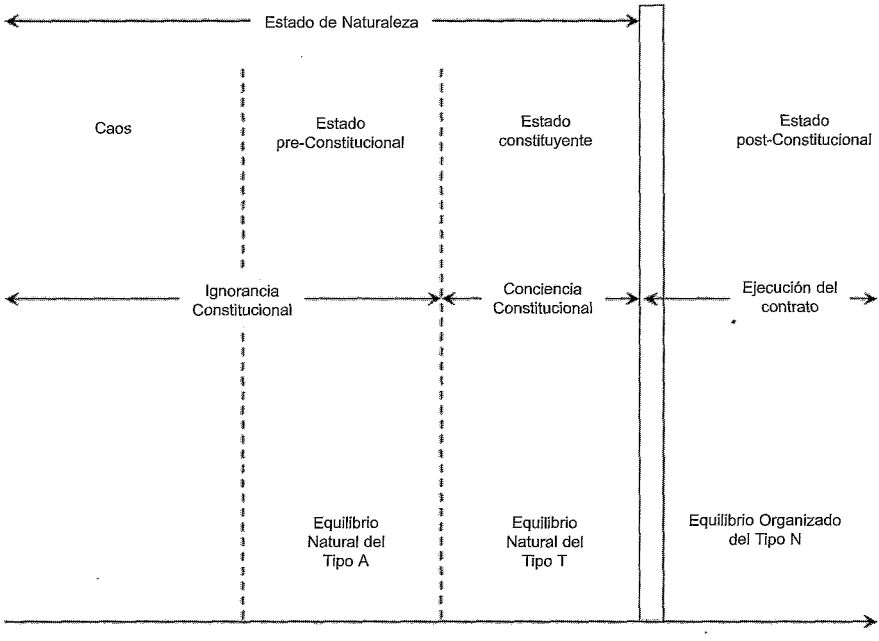
3° Se toma consciencia de las posibilidades de mejoras paretianas, que pueden dar lugar a un nuevo equilibrio, al cambiar las actitudes individuales generadas por las nuevas expectativas.

4° Se explicita un pacto tras un proceso de negociación, donde se han producido juegos precontractuales en busca de posiciones negociadoras más fuertes que permitan posiciones posconstitucionales más favorables (equilibrio Natural tipo T).

28 Lo realmente interesante del segundo *role* del Estado (*productive state*) es que en él se hace inevitable la esfera política y, con ella, la introducción de los esquemas de elección social, tanto para definir el marco, siempre cambiante, de la esfera de los intercambios privados (mercado), como el de la provisión de los bienes públicos. Las reglas de elección social (*social choice*) entran, por tanto, en el cuadro analítico del economista. Esto supone rescatar el esquema de trabajo de Adam Smith, donde mercado, política y moral formaban un trinomio necesariamente inseparable.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Figura 5**




Schmidt – Trenz, H.J. (1989: 239)

Para el autor, Buchanan parece tener en cuenta la teoría de la negociación de Nash, puesto que sus presupuestos (optimalidad de Pareto, no establecer comparaciones interpersonales de utilidad, simetría, independencia de alternativas irrelevantes) son los más coherentes con su pensamiento. Pero la utilización de la negociación de Nash sólo es una entre las muchas teorías de la negociación estratégica que podrían ser utilizadas, y según cual sea adaptada, será distinta la función legitimada del contrato. Por ello, Schmidt-Trenz (1989: 247) afirma que "sin una teoría positiva de la negociación que nos diga lo que ocurre realmente en el proceso de negociación, los conceptos de "equilibrio natural" y de "expectativas de renegociación" pueden parecer demasiado poco explicativos a la legitimidad o incapaces de predecir cambios constitucionales específicos".

Dejemos en este punto la exposición más elaborada de la teoría o explicación heurística del origen del Estado, cuyo objetivo claro ha sido justificarlo. No obstante, tal como veremos más adelante, la construcción de la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

*Public Choice* persigue la defensa de una determinada forma de Estado y la crítica de esa "expansión desmedida" que es el Estado del Bienestar. No abordaremos los matices y las críticas a la construcción de Bush-Buchanan ahora. Nuestra intención es presentar previamente las grandes corrientes contractualistas del Estado.

### *2.3.3. La Teoría Iusnaturalista del Estado de John Locke*

Al contrario de Hobbes, John Locke, fruto de su cristianismo declarado[29], tiene una visión antropológica positiva: el ser humano es naturalmente bueno. A partir de este presupuesto epistemológico construye su teoría del Estado, básicamente, en su libro *Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil*, escrito en 1690.

Locke (1690) se pregunta por qué existe el Estado (gobierno civil) y, más concretamente, en qué circunstancias es legítimo que exista. Aunque utiliza también argumentos utilitaristas, los mismos no contienen el carácter extremo de Hobbes: el Estado debe existir si es útil a los ciudadanos y protege los derechos naturales de los mismos; cuando se vuelva contra el interés común, este Estado será tirano y los hombres tienen la obligación de abolirlo y volver al estado de naturaleza. Por tanto, el Estado no es siempre una solución Pareto-superior como en Hobbes y esto se explica, como veremos, porque su estado de naturaleza no es tan lúgubre como el del *Leviatán*.

Para entender el poder político (Estado) correctamente, y para deducirlo de lo que fue su origen, Locke estima que debemos primero considerar cuál es el estado en el que los hombres se hallan por naturaleza. En este estado de naturaleza original, los hombres se encuentran en igualdad "natural" y el reconocimiento de esta igualdad es el fundamento "de esa obligación que tienen los hombres de amarse mutuamente, sobre el cual se basan los deberes que tenemos con los otros, y de la cual deduce las grandes máximas de la justicia y de la caridad" (Locke 1690: 37). Como iusnaturalista que es, ve en la razón el mecanismo que le permite al ser humano conocer los designios de la divinidad, es decir, las leyes naturales que guíen la convivencia. Ya no se trata de unas leyes deducidas de la razón para el autointerés, como en

29 "Aunque Locke (1690) fue un cristiano confeso y parta de un Derecho Natural de origen sobrehumano, todo su discurso se trata de un pensamiento con alto grado de *laicidad*" (Colomer, 1991*a*: 12).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Hobbes, sino unas leyes morales en cuanto a que somos seres humanos. No obstante, estos preceptos morales son útiles para la convivencia y el progreso[30].

El elemento, por tanto, más específico de la concepción lockiana del estado de naturaleza es la existencia de unos *derechos naturales* de todos los individuos, básicamente a la vida, a la libertad y a la propiedad, que fundamentan los mandatos de no matar, no violar y de no robar. Estos derechos se convierten, por un lado, en condición moral y, por otro, en condición de la paz y de la seguridad entre los hombres. Es más, Locke dice que existe una obligación moral de todo hombre a preservar al resto de la humanidad, en la medida en que le sea posible, cuando su propia preservación no se vea amenazada por ello.

De este modo, y he aquí un punto crucial del aparato analítico de los neolibertarios, puede sostenerse que tales derechos existen en la naturaleza humana, de un modo *anterior* a su reconocimiento por los ordenamientos legales positivos, tanto en el sentido jerárquico (moral) del término, como en el temporal. Pero también cabe suponer que sólo *si* existen estos derechos, es decir, si se da la condición de que rijan en la vida de las comunidades humanas, habrá paz y seguridad. Prescripción, descripción y supuesto analítico coinciden en la teoría de Locke.

Obligación de preservarse y derechos naturales para que la misma sea posible, son los ejes de su estado de naturaleza. La razón le permite al hombre sentirse protagonista de su destino. Pero al igual que él tiene derechos, debe respetar el de los demás, pues "habiendo sido todos los hombres dotados con las mismas facultades, y al participar todos de una naturaleza común, no puede suponerse que haya entre nosotros una subordinación que nos dé derecho a destruir al prójimo como si éste hubiese sido creado para nuestro uso [...]" (Locke 1690: 38). De ahí, que para que todos los hombres se abstengan de invadir los derechos de los otros y de dañarse mutuamente, la ley de la naturaleza les ha concedido el derecho de castigar a los transgresores de dicha ley. Afirma, asimismo, que si en el estado natural cualquier persona puede castigar a otra por el mal que ha hecho, todos pueden hacer lo mismo;

30 A pesar de su cristianismo, Locke defiende una separación tajante entre el gobierno civil y la religión. El Estado debe ser aconfesional.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

pues en este estado de perfecta igualdad en la que no hay superioridad ni jurisdicción de uno sobre otro, cualquier cosa que uno pueda hacer para que se cumpla esa ley, será algo que todos los demás tendrán también el mismo derecho de hacerlo[31].

Como ya se dijo, Locke (1690: 48) cree que el estado de naturaleza no es un estado de guerra, "a pesar de que algunos lo han confundido[32]". Es un estado de paz, buena voluntad, asistencia mutua y conservación. Propiamente hablando, el estado de naturaleza lockiano es aquél en el que los hombres viven juntos conforme a la razón, sin un poder terrenal, común y superior a todos, con autoridad para juzgarlos. De todo lo dicho surge inevitablemente una pregunta: si este estado de naturaleza tiene estos rasgos, ¿por qué entonces los hombres crean el Estado?, ¿por qué el Gobierno civil?

La clave está en *el derecho de propiedad*, que es uno de los derechos naturales básicos. La argumentación la apoya en dos estadios históricos. En el primero, asociado a un modelo de sociedad basado en relaciones humanas simples, la motivación de autopreservación individual, situada a niveles de subsistencia, se identifica con la preservación de la especie humana y conlleva el "uso común" de los bienes. La propiedad no es más que la posesión de los bienes básicos y se ejerce a través de la amistad y la cooperación entre los hombres, pues la tierra se " le ha dado a toda la humanidad para que ésta participe en común con ella" (Locke, 1690: 55). Pero esto no impide que cada hombre tenga una propiedad privada, ya que si el trabajo de su cuerpo y la labor producida por sus manos son suyos, cualquier cosa que él saque del estado en que la naturaleza lo dejó, son igualmente propiedad suya. Pues al sacarla del estado común en el que la naturaleza lo había puesto, agrega a ella algo con su trabajo, y ello hace que no tengan ya derecho a ella los demás hombres.

En este estadio del desarrollo, la propiedad privada, imprescindible para la vida y la libertad, no implica perjuicio alguno para los demás hombres, pues todavía quedaban muchas buenas tierras, en cantidad mayor de la que

31 Locke (1690: 43) es consciente de que no es razonable que los hombres sean jueces de su propia causa, pues "el amor propio los hará juzgar en favor de sí mismo y de sus amigos, y que, por otra parte, sus deseos naturales, su pasión y su deseo de venganza los llevará lejos al castigar a otros", pero prefiere esta "imperfección" del estado de naturaleza al *Leviatan* omnipotente de Hobbes.

32 Clara referencia a Hobbes.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

los que aún no poseían tierras podían usar. "De manera que, efectivamente, el que se apropiaba una parcela de tierra no les estaba dejando menos a los otros." (Locke,1690: 61). Además, establece que la ley natural pone límites a la propiedad privada: ésta no puede extenderse más allá de lo imprescindible para la vida. Es contranaturaleza acumular si no se puede disfrutar. Todo lo que uno puede usar para la ventaja de su vida antes de que se eche a perder, será lo que le esté permitido apropiarse mediante su trabajo.

El segundo estadio corresponde a un modelo de sociedad compleja, en la que hay dinero, riqueza y diversidad en la población, como resultado del crecimiento de los intercambios comerciales, las comodidades y la vida urbana, y en la que aparecen controversias sobre el ejercicio del derecho de propiedad. ¿Cómo se llegó a este estadio de desigualdad? Locke lo explica en base a tres factores que se apoyan mutuamente: los diferentes grados de laboriosidad, el comercio y el dinero. El comercio permite intercambiar los excedentes producidos por otros productos en otros territorios; el dinero facilita la acumulación sin necesidad de trueque, pudiendo diferir, por tanto, los intercambios. Por último, la laboriosidad es un don de la naturaleza y que premia a quien la utiliza. En definitiva, la lógica lockiana de legitimización de las diferencias sociales es impecable:

1º) La ley natural permite acumular tierras siempre y cuando los productos no se pierdan.

2º) El comercio facilita que los productos perecederos y los excedentes se cambien por otros que no producimos.

3º) El dinero nos permite vender los excedentes sin tener que comprar; esto permite acumular para invertir o diferir del consumo.

4º) La desigualdad actual es producto de la mayor laboriosidad y juicio de los que han acumulado. "Y así como los diferentes grados de laboriosidad permitían que los hombres adquiriesen posesiones en proporciones diferentes, así también del dinero dio la oportunidad de seguir conservando dichas posesiones y aumentarlas" (Locke, 1690).

El corolario es claro: la propiedad actual no es amoral; no se ha violado ninguna ley natural. La innata productividad, unida al ánimo del esfuerzo personal, a través de una economía monetarizada, ha dado como resultado la sociedad capitalista de su tiempo y, por ende, la desigualdad. Es ésta el germen de la discordia y la espoleta que mueve a los individuos a constituir

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la sociedad política (el Estado) que proteja sus "propiedades": vidas, libertades y posesiones. Así, para Locke, el hombre renuncia a dos poderes naturales: "hacer todo lo que a él le parezca oportuno para su conservación y castigar los crímenes cometidos contra la ley" y se incorpora a un Estado separado del resto de la humanidad. Pero, y he aquí una diferencia fundamental con Hobbes: aunque los hombres, al entrar en sociedad, renuncian a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo que tenían en el estado de naturaleza, poniendo todo esto en manos de la sociedad para que el poder legislativo disponga de ello según lo requiera el bien de la sociedad, esa renuncia es hecha por cada uno con la exclusiva intención de preservarse a sí mismo y de preservar la libertad y su propiedad de una manera mejor, "ya que no puede suponerse que criatura racional alguna cambie su situación con el deseo de ir a peor. Y por eso, el poder de la sociedad o legislatura construida por ellos, no puede suponerse que vaya más allá de lo que pide el bien común [...]" (Locke, 1690: 137). Por tanto, si las acciones de los gobernantes destruyen el sentido del juez imparcial elegido por la comunidad, devolverían a los hombres al estado de naturaleza y, con su actuación, estarán disolviendo el Estado civil.

Pero no es sólo *origen* (consensual) y su *ejercicio* del poder (imparcial) lo que legitima al Estado, es decir, lo que hace adecuado para la preservación de los derechos de los individuos y aceptados por éstos, sino también el *modo* como está organizado y funcionan sus instituciones. Así, no todas las formas de gobierno tienen la misma validez. La monarquía devuelve a los hombres al estado de naturaleza, ya que con ella se imponen, por encima de los intereses de los ciudadanos, la ambición, el lujo y los intereses propios del monarca, que actúa como un juez parcial. Para evitar esto, incluye una Asamblea legislativa designada por elecciones frecuentes y una *división de poderes,* por la que el legislativo y el ejecutivo estén "en manos diferentes" y se eviten que actúen en su propio beneficio. La división de poderes propuesta por Locke (1690) incluye el poder judicial en el ejecutivo (a diferencia del modelo ulterior de Montesquieu), mientras distingue un tercer "poder federativo", encargado de las relaciones exteriores del Estado, que más tarde se asociaría al poder ejecutivo[33].

33 En la Inglaterra posrrevolucionaria, correspondiente al diseño de Locke, la división entre ejecutivo y legislativo se identificó con un equilibrio entre el rey y el parlamento, pero estableciendo la potestad parlamentaria de retirar el poder ejecutivo de las manos del rey si éste no ejecuta las leyes adecuadamente.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Locke (1690) supone, pues, que incluso en una comunidad política bien ordenada es posible el conflicto entre los gobernantes y entre estos y los ciudadanos, por lo que reconoce también en ella el derecho de rebelión imprescriptible. Cuando no haya concordia entre las leyes naturales y las leyes positivas, o cuando los gobernantes las incumplan, cree que la confianza debe ser necesariamente retirada y el poder vuelve a manos de quienes la habían dado, los cuales pueden asignarla a quienes consideren mejores para su protección y seguridad. Así, "la comunidad retiene perpetuamente un poder supremo para autoprotegerse de los atentados y propósitos de cualquiera, incluidos sus legisladores, que sean suficientemente insensatos o malvados para tramar y llevar adelante planes contrarios a las libertades y propiedades del individuo" (Locke, 1690: 154-155).

Terminamos esta breve incursión en el pensamiento de Locke llamando la atención sobre algunos aspectos. A juicio de Touchard (1983), Locke vive en unos momentos en que se está produciendo en Inglaterra una de las mayores transformaciones sociales y económicas de su historia. Por un lado, se consolida el proceso de mercantilización de la vida económica y, por otro, las clases emergentes demandan participar en el espacio público en defensa de sus intereses. Aparte de su contribución a la libertad personal, Locke (1690) y su obra suponen una apología de la legitimidad del nuevo orden y de los nuevos actores, pues nos viene a decir que el hombre es libre para acumular y que el gobierno está para crear la seguridad para las actividades privadas de cada uno. Si no es posible que cumpla con este papel protector, mejor cambiarlo por otro y organizarse sin él. El ideal político de Locke –aquí reside la causa principal de su inmensa influencia– concuerda, por tanto, con el de la clase media en expansión. Señalamos que la explicación de Locke, aunque sazonada con algunas referencias históricas, es ahistórica. Es un constructo o esquema lógico que le sirve para reivindicar la libertad y la propiedad, aunque ésta esté desigualmente repartida. No rastrea la historia para corroborar si la adquisición de la propiedad se ha ajustado a las leyes de la naturaleza: el trabajo y el libre pacto. Da por entendido que la propiedad se ha adquirido legítimamente y que el Estado se crea para evitar la inseguridad.

Marx (1894: 607), en el Vol. I, cap. XXV de su *Capital*, critica esta supuesta acumulación "originaria". "Esta *acumulación originaria* viene a desempeñar en economía política el mismo papel que desempeña en teología el *pecado original* [...]. Los orígenes de la primitiva acumulación pretende explicarse

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

relatándonos como una anécdota del pasado. En tiempos muy remotos –se nos dice–, había, de una parte, una minoría trabajadora, inteligente y sobre todo ahorrativa, y de la otra un tropel de descamisados, haraganes, que derrochaban cuanto tenían y más [...] la historia del pecado original económico nos revela por qué hay gente que no necesita sudar para comer. No importa. Así se explica que mientras los primeros acumulaban riqueza, los segundos acabaron por no tener nada que vender más que su pellejo. De este pecado original arranca la pobreza de la gran mayoría [...] Sabido es que en la historia real desempeñan un gran papel la conquista, la esclavización, el robo y el asesinato; la violencia, en una palabra". En este capítulo, el autor alemán, a través de la investigación histórica documentada, explica el proceso por el cual una parte de la sociedad despojó al resto de los medios de producción de que disponían. Frente a las exiguas referencias a la realidad de Locke, Marx nos abruma con datos históricos con las que trata de corroborar su discurso[34].

### *2.3.4. El Estado Mínimo de Robert Nozick*

Si el pensamiento de Hobbes, evidentemente desprovisto de su visión autoritaria, está presente en muchas de las construcciones teóricas de algunos de los grandes economistas del momento, como es el caso del premio Nobel James Buchanan y de toda la Escuela de Virginia, el de Locke (1690) no tiene menor actualidad, tanto en el campo de la economía como en el de la política. En el campo de la filosofía política y, más concretamente, en la justificación del Estado, es Robert Nozick el que ha construido su teoría con más claras referencias a Locke.

34 La controversia sobre la "acumulación originaria" sigue aún presente en el discurso de los anarco-capitalistas, tal como veremos. Gray (1994: 135) cree que el punto más acuciante de la crítica socialista al liberalismo económico no radica en alguno de los aspectos del mecanismo de mercado, sino en sus imperfecciones desde el punto de vista de la justicia de la asignación inicial de los recursos. "Todas las sociedades reales presentan una distribución del capital y del ingreso que es el resultado de diversos factores que incluyen actos previos de injusticia, violaciones a los derechos de propiedad, restricciones de la libertad contractual y usos indebidos del poder económico". Gray no es un autor marxista.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

En su seminal libro *Anarchy, State and Utopía*, realiza una exploración filosófica sobre los derechos individuales y el Estado. De entrada, en claros ecos lockianos, nos dice que los individuos tienen derechos, y hay cosas que ninguna persona o grupo puede hacerlas sin violar sus derechos. "Estos derechos son tan firmes y de tan largo alcance, que surge la cuestión de qué pueden hacer el Estado y sus funcionarios, si es que algo pueden" (Nozick, 1974: 7). Definir el espacio que dejan al Estado los derechos individuales inalienables es el objetivo que se traza; es decir, delimitar el espacio de lo público (elección colectiva) y de lo privado. La naturaleza del Estado, sus funciones legítimas y sus justificaciones constituyen el tema central de su libro[35].

La búsqueda de una respuesta a esta cuestión aparece sistematizada en tres partes bien delimitadas. En la primera se intenta justificar la legitimidad de un Estado mínimo (*minimal State*), limitado a las estrechas funciones de protección contra el robo, el fraude, la ejecutoriedad de los contratos y otros similares; en la segunda parte trata de aportar razones para descalificar como ilegítimo todo Estado que exceda estas funciones mínimas, negando toda justificación a la presencia de mecanismos de justicia distributivas, que exigen incrementar la acción estatal y lesionar los derechos individuales fundamentales. Frente a ellos desarrolla su *entitlement theory* o teoría de los derechos adquiridos por justo título, que esgrimirá frente a las teorías de la justicia distributiva de Rawls[36] y otras concepciones que requieren una mayor actuación del Estado, como el igualitarismo o la teoría marxista de la explotación por el capital. Por último, en la tercera parte, el autor nos dice que el Estado mínimo es el marco ideal para sacar lo mejor de los talentos de cada uno; dicho de otro modo, es el marco ideal para maximizar los talentos y aptitudes de la gente y, por tanto, alcanzar el mayor bienestar social posible.

A diferencia de los anarquistas de izquierdas (Proudhon, Kropotkin, Bakunin) y de los llamados anarcocapitalistas (Friedman, Rothbard), para los cuales el Estado, en el proceso de mantener su monopolio del uso de la

35 El problema del "tamaño" del sector público será abordado en un apartado posterior; hemos incluido ahora a Nozick (1974) porque construye una teoría explicativa-justificativa del Estado con claros matices normativos.

36 La obra de Nozick (1974) es, como él mismo ha expresado, una réplica a la monumental obra *Theory of Justice* de su colega de Harvard John Rawls.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

fuerza y de proteger a todos dentro de su territorio, necesariamente ha de violar los derechos de los individuos y, por tanto, es intrínsecamente inmoral, Nozick sostiene que de la anarquía (tal como representada en el estado de naturaleza de Locke) surgiría el Estadó, aunque nadie intentara esto ni tratará de provocarlo. Surgiría por un proceso que no necesita violar los derechos de nadie. Por tanto, toda la construcción analítica nozckiara va en la línea de decirnos, por un lado, que el Estado es una institución conveniente a toda agrupación humana y, por otro, que sólo existe una forma de Estado legítima: el *Estado mínimo* que se ha formado según el "relato" del autor.

Como vemos en el párrafo anterior, Nozick recurre a la ficción del estado de naturaleza lockiano, el cual contiene dos aspectos centrales: primero, la existencia de unos derechos naturales (vida, libertad y posesiones) anteriores a la sociedad civil e inmanentes a la naturaleza humana; y segundo, el derecho a castigar las violaciones de los derechos fundamentales. A partir de este estado de naturaleza o de anarquía, el profesor de Harvard trata de investigar los defectos que esta situación tiene para los individuos y sus derechos, llegando a la conclusión que la "mano invisible" del mercado, sin coacción alguna, les lleva a crear el Estado mínimo. He aquí algunas de las características más sobresalientes de su argumentación de Nozick: (1) el Estado anárquico lo sitúa en el tiempo actual; y (2) el mercado es una institución omnipresente en las relaciones de los individuos.

Para Nozick, en la línea de Locke, la falta de enjuiciamiento y ejecutoriedad del Derecho Natural son las causas que sentencian la disolución del estado de naturaleza y motivan la creación del aparato estatal. De esta manera, aunque los hombres tienen el poder de juzgar y castigar el quebrantamiento del Derecho Natural cometidos por otros, sin embargo, este derecho se encuentra expuesto constantemente a ser atropellado por otros hombres. Siendo todos tan reyes como él, cualquier hombre es igual; como la mayor parte de los hombres no observan estrictamente los mandatos de la equidad y la justicia, resulta muy inseguro y mal salvaguardado el disfrute de los bienes que cada cual posee en este estadio. De ahí que estén dispuestos a abandonar esta situación o condición natural. Pero a partir de aquí, Nozick (1974: 23) va más allá que Locke: "debemos hacer algo más que repetir la lista de Locke sobre los inconvenientes del estado de naturaleza. Hemos de considerar también cuáles son los arreglos que pueden hacerse *dentro* de un estado de naturaleza para enfrentarse con estos inconvenientes para evitarlos o para hacer que tengan menos gravedad de que surjan". Por ello establece que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

únicamente después de que todos los recursos del estado de naturaleza sean puestos en juego, a saber: todos aquellos arreglos y acuerdos voluntarios que las personas pudieran realizar en el ejercicio de sus derechos, y sólo después de que los efectos de éstos sean considerados, se estará en posición de apreciar cuan serios son los inconvenientes que aún quedan por remediar por el Estado y comparar si el remedio (Estado) es peor que la enfermedad.

Entiende nuestro autor que en un estado de naturaleza el Derecho Natural no es un código que puede prever todos los contingentes. Este hecho acarreará abusos, pues los hombres que juzgan sus propias cosas se concederán siempre el beneficio de la duda y supondrán que están en lo correcto; sobrestimarán la cantidad del daño y perjuicio que han sufrido, y la pasión les conducirá a intentar castigar a los otros más allá de lo proporcional, y a exigir compensaciones excesivas. De esta manera, la aplicación privada y personal de los propios derechos conduce a contiendas, a series interminables de actos de represalia y de exigencias de compensación. Además, en un estado de naturaleza, una persona puede carecer de poder para aplicar sus derechos; puede estar imposibilitada para castigar o exigir compensación de un adversario más fuerte que haya violado sus derechos.

¿Cómo podría uno enfrentarse con esas dificultades en un estado de naturaleza? Para salir de esta situación sin vulnerar ni un sólo derecho individual, Nozick nos describe la formación de distintas entidades que van sucediéndose una tras otra, hasta desembocar en un tipo de asociaciones que sí merece el calificativo de Estado. Pero el primer paso para escapar de la inseguridad es formar asociaciones de protección mutua *(protective associations)* cuya función principal estriba en establecer procedimientos que sepan arbitrar y enjuiciar los enfrentamientos que surjan entre sus miembros o entre cualesquiera de éstos y otros no-miembros. Se entiende que, al igual que en el caso de las empresas, a través suyo, cada individuo "compra" o "contrata" una serie de servicios de protección o arbitraje que "usarán algún procedimiento para determinar cómo actuar cuando algunos de los miembros pretendan que otros miembros han violado sus derechos" (Nozick, 1974: 139). Así, al modo de las modernas compañías de seguro, algunos empresarios entrarán en el negocio de ventas de servicio de protección. Se ofrecerán diferentes tipos de políticas de protección, por diferentes precios, a aquellas que pudieran desear una protección más amplia o más elaborada. Surge así el mercado de agencias de protección. Y aunque las personas no renuncian a ejercer su derecho a la ejecución privada de la justicia frente a los otros,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sean o no clientes de la misma agencia, esta facultad está mermada de hecho, pues las agencias defenderán a sus clientes, con lo cual el ejercicio libre tiene mayores costes.

Sin embargo, el mayor problema sé plantea en los supuestos en los que surgen conflictos entre clientes de distintas agencias y éstas no se ponen de acuerdo sobre la decisión aplicable. Para eludir esta dificultad, Nozick plantea tres salidas, cada una de las cuales está destinada a demostrar que una de estas agencias se convertirá en dominante en una determinada área geográfica, surgiendo un embrión del Estado con funciones protectoras y semijudiciales. La cuasi-monopolización de estas funciones es consecuencia de alguno de estos tres supuestos (Vallespin, 1985: 139):

a) Una agencia es claramente más efectiva que otra dentro de un mismo territorio, lo que hace que sus clientes se vayan pasando poco a poco sin mayor problema a las más poderosa, ya que el crecimiento de escala retroalimenta su eficacia y los costes.

b) Las agencias operan en áreas geográficas distintas, teniendo cada una de estas más poder cuanto más cerca de su núcleo se encuentren las cosas disputadas.

c) Si hay frecuentes conflictos entre dos agencias que tienen prácticamente el mismo poder o efectividad y no hay mayor razón para elegir una u otra, éstas acabarán poniéndose de acuerdo sobre alguna forma de apelación a una tercera instancia, construyéndose así en un sistema federal del que todas ellas participarían[37].

Constituida esta estructura cuasi-estatal (*estado ultramínimo*), falta todavía un paso en la constitución del *Estado mínimo*. Como sabemos, el Estado se caracteriza por monopolizar los medios de violencia legítima en un área geográfica determinada. El problema lógico para Nozick es qué hacer con aquellos que se mantienen independientes de cualquier *protective associations;* ¿cómo integrarlos en el *estado mínimo* sin violar sus derechos naturales, entre los que se encuentra el derecho a juzgar y repeler las agresiones de otros? En una pirueta argumental, jalonada con matices utilitaristas, justifica que,

37 Vendría a parecerse al entramado que las compañías privadas de seguros crean en la actualidad para resolver los conflictos originados por las reclamaciones de los clientes.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

al final, habrá una "redistribución" de la protección para los independientes, con lo que "sin pagar" entrarían en la asociación monopolística de protección y se crearía, por fin, el *Estado mínimo.*

Hasta aquí la construcción del Estado, pero ¿por qué es moralmente legítimo el Estado mínimo? La respuesta es clara: su formación no ha violado los derechos de propiedad de los individuos. El presupuesto del que parte es que su creación ocurre "sin que nadie realmente lo intente". A esto llama Nozick –siguiendo a Adam Smith– "una explicación de la mano invisible. El que se haya "delegado" un mayor número de derechos en la asociación protectora "dominante" la legitima para estar más facultada para "actuar", pero no para ser la asociación protectora "dominante". Âquí sí entra la mano invisible dándonos una explicación fáctica: es dominante porque es la que ha resultado ser elegida en exclusiva. Esta es la clave de la moralidad nozickiana, que va a esgrimir frente al anarquismo demostrando que sí es posible concebir un Estado en el que una compresión radicalmente individualista de la misma tenga acogida adecuada[38].

Toda la construcción de Nozick es evidentemente lockiana. Los hombres permanecen exactamente igual que estaban en el estado de naturaleza una vez que entran en la sociedad civil, y ello de forma más radical que en Locke. El acuerdo para entrar en la sociedad civil no crea nuevos derechos, ésta transfiere únicamente a la autoridad civil los poderes de que disponían los individuos en el estado de naturaleza para proteger sus derechos naturales. Donde más se separa del autor inglés es en su concepción del estado de naturaleza, sometido a una evolución interna estructurada en fases delimitadas. Ello responde más a una formalización heurística que a una auténtica diferencia cualitativa. Hay que pensar que ya Locke, como vimos en el apartado dedicado al mismo, distinguió también en el estado de naturaleza dos fases distintas entre sí: antes y después de la invención del dinero. La última de éstas permite la legítima y constante acumulación de capital que, llevada por su propia dinámica y para mantener el estado de cosas exigirá, en última instancia, la presencia del Estado. En un principio, antes del acuerdo que crea la sociedad hay que entender que existió un previo consentimiento sobre la utilización del mecanismo del dinero para seguir las prácticas económicas, algo que entiende sometido inexorablemente a un proceso de mano invisible.

38 En Nozick está presente la teoría que postula que si las reglas son justas, necesariamente los resultados lo serán. El liberalismo ha pivotado sobre ella.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Podemos sintetizar la teoría de Nozick en los siguientes pasos (Vallespín, 1985):

1°. Los hombres en el estado de naturaleza, a través de la razón, se reconocen libres, iguales y con derechos de propiedad legítimos, que podrán defender individualmente.

2°. El egoísmo y la falta de respeto con los derechos de los demás, hace que determinados individuos se asocien para protegerse mutuamente, debido a los altos costes de la defensa individual. Al argumento anterior se le une la falta de proporcionalidad en el castigo, que desata un estado de enemistad permanente.

3°. La protección de derechos empieza a ser una actividad lucrativa, lo que hace que aparezca un mercado de agencias de protección privadas. Se supone un estadio de desarrollo que conlleva la monetización de las transacciones.

4°. El libre juego de las fuerzas de mercado produce una agencia protectora (*protective agencies*) dominante. Estamos, pues, ante el Estado *ultramínimo*. El proceso es moral, ya que no se violan derechos individuales. Todas las transacciones se realizan por mutuo consentimiento.

5°. Las asociaciones independientes son absorbidas por la agencia dominante, creándose así el *Estado mínimo*, cuya única función es protectora y jurisdiccional, no legislativa. Sólo los individuos son auténticos titulares de derechos. Las asociaciones protectoras poseen derechos *derivados* de las modalidades de los derechos individuales *transmitidos* a ellas por cada uno de sus miembros; no tienen, en consecuencia, ningún derecho por encima ni distinto del que pueda tener cualquier individuo no-miembro de los mismos, aunque su carácter de instancia absorbente de un conjunto de derechos les faculta para poseer mayor poder fáctico.

6°. En este *Estado mínimo*, los derechos morales imponen "restricciones o límites laterales" (*side-constraints*) al libre juego de los fines o metas individuales. A partir de aquí, el tipo de sociedad que se cree es indiferente, pues será socialmente justa[39].

39 A nuestro juicio, la construcción de Nozick se puede englobar dentro de la corriente llamada utópica. Frente al "cómo es" la sociedad real de Maquiavelo, los autores utópicos se alzan con el "como debería ser" la sociedad. A través del recurso a un mundo imaginario, realizan una crítica de la realidad. Tomás Moro y Francis Bacon son paradigma de esta corriente con *Utopía* (1516) y *La Nueva Atlántida* (1629), respectivamente.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Todo la construcción analítica de Nozick tiene un objetivo evidente: declarar como inmoral cualquier política redistributiva que no cuente con el consenso unánime de los individuos. Toda la redistribución de la renta que los Estados están realizando es un robo y una vulneración a los derechos legítimos que tienen los seres humanos. El único Estado legítimo es aquel que protege los derechos individuales y se abstiene de cualquier otra actividad. Este es su fundamento normativo.

Evidentemente, es consciente que su narración (ficción) adolece de dificultades analíticas. Así, nada impide que la agencia dominante no vulnere los derechos individuales una vez posicionada como cuasi-monopolio. Ni explica por qué la actividad de protección presenta economías de escala. Tampoco convence el paso del *Estado ultramínimo* al *Estado mínimo*, ya que sus argumentos no despeja la sensación de que los derechos de los independientes son "derechos" vulnerados, aún cuando nos remita a un supuesto "requerimiento moral". Así mismo, ¿quién garantiza que en el libre juego de mercado los derechos sean garantizados? No nos aclara tampoco cómo se han adquirido estos derechos de propiedad. La lista de faltas en su concepción del Estado puede ser todo lo grande que se quiera, pero esto a Nozick (1974: 10) no le preocupa. Ya desde el inicio de la obra nos advierte: "Una idea sobre cómo escribir un libro de filosofía sostiene que un autor debe pensar en todos los detalles de la tesis y en los problemas que implica; pulir y afinar sus puntos de vista para presentar al mundo un todo acabado, completo y elegante. Esta no es mi opinión. Creo que, de todas maneras, hay también un lugar y una función en nuestra continua vida intelectual para una obra menos complicada que contenga presentaciones inconclusas, conjeturas, cuestiones y problemas abiertos, entrelíneas, conexiones laterales, así como una línea principal de argumentación. Hay un lugar para palabras sobre cuestiones, aparte de las últimas palabras". Consecuentemente con esta idea, Nozick ha permanecido más bien mudo a las críticas hechas a su construcción.

Antes de finalizar este apartado sobre la obra de Nozick, es necesario hacer referencia a su inclusión como autor contractualista junto a Hobbes (1650), a Locke (1690) y a la Escuela de Virginia (Bush-Buchanan), que utilizan el "pacto" expreso en la creación del Estado. Como vimos, Nozick nos remite al mercado como mecanismo generador de un pacto "implícito", no buscado, pero al que la interacción social libre conduce "como una mano invisible". Por tanto, el Estado de Nozick es un contrato implícito y legítimo pues se llega a él sin coacción. No obstante, la dinámica de la construcción

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

del Estado mínimo nozkiano, en el que el resultado es fruto de causas inintencionadas, está más acorde con las teorías evolucionistas, que abordaremos en el siguiente apartado, que con una concepción contractualista. Lo que nos ha empujado a incluirla dentro de esta última concepción han sido dos motivos: primero, toda la argumentación es lockiana, de hecho se propone explicar el cómo se llega al pacto de Locke; de ahí que nos pareciese adecuado situarlo después de la explicación de la teoría de Locke. Segundo, la literatura especializada habla de un nuevo contractualismo, en la que incluye a tres autores fundamentales: Rawls, Buchanan y el propio Nozick.

## 2.4. La concepción evolucionista del Estado: crítica al Contrato Social y al Iusnaturalismo

### *2.4.1. El Escepticismo de David Hume*

La crítica al Contrato Social viene de lejos. La obra de David Hume (1739; 1742; 1748; 1758) supone un rechazo tanto del iusnaturalismo como del contractualismo. Centrada en la teoría de Locke, la argumentación del autor escocés se desarrolla en distintos niveles de reflexión. En primer lugar, Hume presenta una crítica empírica e histórica de conceptos como estado de naturaleza y contrato social. Empíricamente, según el escocés, no es cierto que haya existido alguna vez un estado natural en que los hombres gozaran de derechos individuales ya que los individuos nacen siempre en sociedad. El estado de naturaleza y los supuestos derechos subjetivos que lo caracterizan no son más que "ficción filosófica". Hume también advierte que hay una problemática ambigüedad en la noción del estado de naturaleza de Locke, debido a su doble afirmación de que es un estado pacífico y lo suficientemente precario en sus condiciones para la convivencia como para requerir un pacto que dé lugar a un Estado. Cree que un iusnaturalismo consecuente debería llevar al anarquismo, o sea, a negar la legitimidad de todo el Estado, ya que, si realmente fueran portadores de derechos subjetivos absolutos y convivieran naturalmente en paz, los individuos no necesitarían ninguna autoridad.

Tampoco cree Hume que el contrato social es un hecho histórico observable que explique el verdadero origen de los Estados, o al menos de la gran mayoría de ellos. Pero, aunque tal contrato fundacional hubiese existido en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

una fecha más o menos lejana, no necesariamente obligaría a los miembros de las generaciones sucesivas que no hubieran intervenido directamente en su aprobación. Tampoco podría renovarse periódicamente tal compromiso, ya que los hombres no se reproducen en bloque por generaciones (a diferencia de las mariposas, observa el autor con humor). Advierte, pues, que en general, hay que asumir que los hombres nacen en condiciones de sociabilidad y de comunidad política dadas y que raramente les es dado intervenir en la legitimización originaria de la autoridad.

La teoría contractualista económica es inmune a las críticas anteriores de Hume. El propio Buchanan (1975) sostiene que el artefacto contractual no pretende describir una situación histórica concreta. La conveniencia de la utilización de esta figura, apropiadamente caracterizada de *mito*, puede resumirse en los siguientes extremos: primero, es una construcción analítica (modelo) para racionalizar y justificar las estructuras jurídicas e institucionales; segundo, sirve como elemento evaluador y, por tanto, normativo; y tercero, como instrumento teórico para la explicación y evaluación de los cambios concretos en las estructuras jurídicas e institucionales de un grupo social, cuando tales cambios tienen lugar en un proceso histórico y real concreto.

Pero la crítica de Hume no se para en la falta de constancia histórica del contrato social y del estado de naturaleza. También desarrolla la crítica a las construcciones analíticas que pretende proporcionar una explicación hipotética y condicional del consenso a los Estados realmente existentes y funcionar como elementos de evaluación de los mismos. Ataca la pretensión de Locke de justificar la existencia del consenso social latente a partir del hecho de que no existan revueltas o revoluciones. No cree que se pueda definir en rigor una obediencia voluntaria con el concepto de consenso de Locke, que se basa en la posibilidad de un súbdito de cambiar de objeto de su lealtad. Como argumenta Hume (1987: 105): "¿podemos afirmar en serio que un pobre campesino o artesano es libre de abandonar su país, cuando no conoce la lengua o las costumbres de otros y vive al día con el pequeño salario que gana". Estas críticas le permiten sostener que la legitimación de un Estado por su origen es a la vez insuficiente y superflua. Por una parte, no garantiza que la obediencia a la autoridad sea verdaderamente libre. Por otra parte, el que el Estado responde a las necesidades de la sociedad sólo puede establecerse remitiéndose a la realidad. Y es precisamente a la historia real, no ficticia, a la que se remite Hume (1987: 101) para decirnos que "casi todos los Gobiernos que hoy existen, o de los que queda recuerdo en la historia,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

fueron originalmente sobre la usurpación o la conquista, cuando no sobre ambas, sin ninguna pretensión de libre consentimiento o sujeción por parte del pueblo". En síntesis, para el filósofo de Edimburgo, el verdadero origen del Estado es la *violencia* y el mantenimiento del mismo se basa en gran parte en la *costumbre* creada y en los altos costes de la desobediencia para los hombres que la podrían protagonizarla[40].

¿Qué explica entonces para Hume el Estado? ¿Qué lo justifica? La respuesta del escocés ya no será la defensa de los derechos naturales, como en Locke, sino algo más sencillo y claro: el Estado nos es útil. Las leyes positivas ya no son la transcripción de las leyes naturales sino las reglas de juego que permiten a los individuos armonizar sus intereses egoístas. Pero los individuos, según el autor, son movidos a establecer vínculos sociales más allá de los estrictamente egoístas. El ser humano además de racional (egoísta) es razonable, nos viene a decir. Para Colomer (1991), su visión de la naturaleza humana, sin embargo, no está cerrada a los cambios futuros que pueden provocar en la misma la educación, las costumbres y nuevos principios; la visión rígida y dogmática del estado natural y presocial del hombre, propia de los racionalistas, es sustituida sólo por unos supuestos psicológicos del hombre en sociedad, acompañadas por un cierto optimismo vital.

La seguridad y la autopreservación del individuo y de la sociedad son, pues, motivos de existencia fundamentales de su Estado. Ello le permite a Hume reelaborar en nueva forma el derecho de resistencia y, por tanto, el Estado desde criterios simplemente utilitaristas. Hay que tener en cuenta que Hume es por encima de todo un pensador empírico y que, por tanto, no sólo el conocimiento sino todas las instituciones sociales tiene que responderse con apelaciones a la realidad; lo que sentimos psicológicamente debe ser origen de lo que construimos; sería absurdo crear instituciones que no nos sean útiles. Apelar al Derecho Natural no tiene para él fundamento empírico. La razón no puede descubrir "ficciones" como los derechos naturales. Esto es metafísica.

Hasta aquí la explicación no es conceptualmente muy diferente de la dada por la teoría económica de Bush-Buchanan. También ellos, como Hobbes, incluso Locke, apelaban al interés de los individuos como justificación

40 He aquí una clara exposición de lo que modernamente se conoce como el "problema de la acción colectiva" (Olson, 1965).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

del Estado; entonces, ¿qué es lo que distingue a Hume de estos autores? Su explicación del origen de las leyes. Hume tiene una concepción evolucionista del Estado y de las leyes. Esto tiene una importancia epistemológica crucial. Frente a lo que llama Hayek (1963) "racionalismo constructivo" de Hobbes, Locke, Descartes y Rousseau, David Hume adopta en toda su obra una postura más ecléctica respecto a la capacidad de la razón humana para entender las instituciones sociales y, menos aún, para edificar nuevas estructuras sociales. No se puede crear nuevas constituciones con la razón como único soporte. El tiempo, la historia y, sobre todo, las reglas morales cuentan. Así, de las reglas morales que guían la convivencia, tanto como las positivas, apunta que no son naturales en el sentido de que son innatas, no una invención deliberada de la razón humana, sino un "artificio" en el sentido especial que le da a este término; un producto de la evolución cultural. En este proceso de evolución sobrevivió lo que resultó propicio para la mayor eficacia del esfuerzo humano, mientras que lo menos eficaz fue superado. Para Hume (1739), las normas de la moral y la justicia no son ordenadas por la divinidad, ni forman parte integral de la naturaleza humana original, ni son reveladas por la pura razón. Son el resultado de la experiencia práctica de la humanidad, y la única consideración en la lenta prueba del tiempo es la utilidad de que cada regla moral o positiva pueda demostrar hacia la promoción del bienestar humano. "Podría decirse que Hume es un precursor de Darwin en el campo de la ética [y del Estado]. En efecto, Hume proclamó una doctrina de la supervivencia de la más apta entre las convecciones humanas, no en términos de fuerza, sino de la máxima utilidad social" (Bay, 1958: 33)[41].

Hume asume la idea de Mandeville (1729) de las "causas inintencionadas"; así trata de demostrar que ciertas características apreciables de la sociedad moderna dependen de condiciones que no se crearon para obtener estos resultados, a pesar de lo cual son sus presupuestos indispensables. Son instituciones ventajosas para lo individuos, aunque los inventores no pensaron en este propósito. Así, el desarrollo de las civilizaciones complejas es fruto, únicamente, del florecimiento de determinadas instituciones sociales (jurídico-económicas) y, además que éstas no se deben a ningún Solón o Licurgo omnisciente, sino al proceso lento de selección a través de un proceso iterativo de prueba y error. Para Hayek (1963), Hume es uno de los pocos

41 Cita cogida de Hayek (1991: 105).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

teóricos sociales que son claramente conscientes de la conexión entre las reglas que obedecen los hombres y el orden que se forma en consecuencia.

Dejemos aquí la exposición de Hume, fundamental en la réplica al constructivismo y al iusnaturalismo. Nuestro interés en esta pequeña digresión era dar a conocer el origen de muchas de las posturas evolucionistas de los economistas actuales, sobre todo la de Hayek, del cual nos ocupamos a continuación.

### 2.4.2. *Los presupuestos del nuevo evolucionismo económico*

El evolucionismo económico también ha utilizado las mismas herramientas analíticas de la teoría económica que el contractualismo, pero su explicación de las instituciones sociales es bastante diferente, aunque parte de una conceptualización muy parecida de las instituciones sociales: son reglas para canalizar los esfuerzos egoístas en pos de una mejora general.

El concepto evolución no es unívoco, como veremos. Pero sí existe en todos los autores que encuadramos dentro del marco evolucionista una idea o hipótesis común: las normas, el Estado, el derecho, y cualquier otra institución social, no surgen como consecuencia de una decisión colectiva *explícita*, sino de un proceso de selección en el que las instituciones más eficientes han sido sustituidas por los que se muestran más ineficientes. Al igual que en el evolucionismo naturalista, las instituciones sociales más eficientes tienen una proliferación mucho mayor que aquellos que no se adaptan a las nuevas circunstancias. No es extraño que al lado de instituciones sólidas y florecientes permanezcan otras que se pudieran caracterizar de anacrónicas, por haber dejado de cumplir aquellas funciones para las que eran realmente aptas.

Es clara la contraposición entre el "constructivismo racionalista" de Hobbes-Rousseau-Locke-Bush-Buchanan, que configuran una teoría de la acción colectiva en la que las instituciones son creadas y modeladas intencionadamente por los individuos para establecer las reglas de juego de la interacción social, de la construcción "antirracionalista"[42] de Mandeville-Hume-Smith-Hayek, para quienes la acción racional de cada individuo da

42 Hayek (1973; 1976) prefería hablar de "racionalismo crítico" frente al "racionalismo ingenuo" de los racionalistas. Tomó esta distinción de su amigo Karl Popper.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

como solución un estado social "no pensado", y que en esta consciente interacción social, las personas van ideando reglas, la mayoría de veces inconscientemente, y que en un proceso iterativo de prueba y error y azar se van seleccionando aquellas reglas, no necesariamente óptimas, que dadas las coordenadas espacio-tiempo, son las más aptas de las existentes.

Schutter (1986: 118) concibe, desde el paradigma evolucionista o "visión de las conductas" (*behavioural view*), a las instituciones sociales como "regularidades involuntarias y no planificadas de la conducta social (convenciones sociales) que emergen "orgánicamente". Las convenciones sociales, o de comportamiento social, evolucionan y emergen en la medida en que los agentes sociales se enfrentan repetidamente a los mismos tipos de problemas sociales. El énfasis analítico no recae, por tanto, en las reglas, sino en las regularidades observables en las conductas de los jugadores o participantes en el juego social, dadas unas reglas determinadas. En fin, frente a una concepción de las organizaciones fruto del *diseño* humano (contractualista) se opone otra en el que las mismas son fruto de la *acción inintencionada* (evolucionista).

El evolucionista económico, y también el político, no tiene más remedio que remitirse a la historia, pues es en ella donde debe buscar las claves del origen de aquellas reglas sociales que han permitido el máximo bienestar social, tanto en términos materiales como en términos de libertad. Pero la interpretación de este desarrollo histórico no es pacífico, pues cada escuela y/o autor conciben la teoría evolucionista desde presupuestos epistemológicos distintos. A esta fragmentación del paradigma se le ha unido el recelo de la teoría económica ortodoxa a las explicaciones evolucionistas en nuestro campo: "todo aquel que no acepte estos supuestos centrales y métodos [ortodoxia neoclásica], sencillamente no será considerado economista. No se trata de si tiene razón o no; aquellos que discrepan simplemente son exiliados al departamento de sociología o cualquier otra parte" (Hodgson, 1993: 29).

El nuevo evolucionismo económico[43] (Hayek, Winter, Nelson, Hodgson) cuestiona los mismos orígenes de la ciencia moderna en su aplicación a la

43 Siempre es complicado hablar de "nuevo evolucionismo" cuando los autores no comparten los mismos presupuestos epistemológicos. No obstante, con estos términos nos referimos a un cierto renacer de la metodología evolucionista en la ciencia económica.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

economía: la filosofía de René Descartes y la influencia de la estática mecanicista de la Física elaborada por Galileo Galilei y Sir Isaac Newton. El traslado de la metodología científica de las ciencias naturales ha sido criticado por Hayek (1973) bajo el término "cienticismo". El autor austríaco critica el monismo metodológico por el afán de aplicar en las ciencias sociales los métodos que utilizan las ciencias naturales y el afán de construir modelos holísticos desde los que construir las medidas de política económica, sin atender a la variedad de las interacciones sociales que desvirtúan toda intención teleológica. El ideal cartesiano del individuo racional está guiado por un pensamiento lógico y consistente. Mirowski (1989) señala que en la economía neoclásica moderna antes de aceptar la posibilidad de la existencia de una espontaneidad, o de que opere una oportunidad real, se añade un "término de error", como disculpa estocástica a las fuerzas desconocidas que no han sido incluidas. No hay errores sistemáticos, no hay incomprensión, no existen ciegas pasiones, no hay sorpresas.

Como explica Hodgson, una de las razones principales por la cual la teoría evolucionista ha caído en barbecho en las ciencias sociales durante gran parte de la posguerra es que el planteamiento evolutivo se contaminó rápidamente con los puntos de vista políticos reaccionarios de las clases privilegiadas, y de los apologistas del colonialismo sobre la base de una supremacía racial. Cree que todavía se presupone ampliamente que el pensamiento evolutivo conlleva el rechazo a cualquier tipo de intervención, subsidio o intromisión por parte del Estado, defendiendo el *laisser faire* basado en la idea de la "supervivencia del más apto"[44].

Una de las ideas más fecundas de la biología, y que los evolucionistas por abducción han incorporado a la teoría económica, es el carácter no necesario del progreso en el desarrollo evolutivo. No es cierto, por tanto, que una teorización evolucionista lleve siempre a la optimalidad de los resultados competitivos, o a leyes de "progreso" evolutivo, o a la sagacidad del *laisser faire*. Según la teoría moderna, ninguna definición razonable implica que los procesos evolutivos lleven a resultados óptimos. De todos modos, no todos los economistas evolucionistas han asumido este postulado; tal como veremos,

44 No obstante, un cierto pozo ideológico conservador sigue aún latente en algunas de las explicaciones evolucionistas de la economía. El propio Hayek es un ejemplo, aunque no al nivel que le asignan muchos de sus críticos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Hayek (1973; 1976; 1979) al final parece defender la idea de progreso continuo.

La absorción de las ideas evolucionistas en la ciencia económica acarrea problemas epistemológicos importantes. Así, el darwinismo destaca la mutación azarosa y el gen (unidad de transmisión de la información genética) como elementos centrales de la construcción teórica. ¿Qué mecanismos y/o sujetos en la realidad económica sustituyen a aquellos? El principal dilema puede establecerse en los siguientes términos: si el desarrollo económico está determinado por procesos de selección natural, análogos a la reproducción genética y a la mutación o variación aleatoria, ¿qué papel le queda a la elección, la finalidad o la intencionalidad, conceptos centrales del discurso económico en los últimos cien años? ¿Puede haber una intencionalidad o una finalidad si la analogía del código genético ya lo ha predeterminado todo, excepto la variación aleatoria provocada por el dado anónimo de la naturaleza? Hayek (1973), una vez más, nos da una respuesta: en su concepción de "evolución cultural", las normas son, claramente análogas a los fenotipos del organismo (o del posible grupo). Las normas son, pues, los reproductores, y los individuos (o los grupos) los vehículos[45].

La traslación de los esquemas biológicos a la economía se ha visto por algunos economistas en sentido contrario: son los postulados económicos los que han sido absorbidos por los biólogos. En la línea con el llamado "imperialismo económico", Hirshleifer(1982: 52) defiende que los principios económicos comunes atan –supuestamente– la biología a la economía: "Todos los aspectos de la vida están gobernados, en última instancia, por la escasez de recursos". Además, "el planteamiento evolucionista sugiere que el egoísmo es, en última instancia el mayor intensivo del ser humano y de toda la vida". Para este autor conceptos fundamentales como escasez, competencia, equilibrio y especialización desempeñan papeles similares en ambos

45 Armen Alchain (1950, 1953) ha utilizado la idea de "selección natural" en la teoría del comportamiento de la empresa. Oliver Williamson (1975, 1985) apeló a la misma idea en un intento de defender su noción de supervivencia como eficiencia. Nelson y Winter (1982) nos remite a un proceso de interacción interpersonal como causa no intencionada de soluciones empresariales. No obstante, las ideas de "selección natural" en el campo de la economía a veces son traslaciones deformadas de las ideas originales biológicas. Ya hemos dicho que un sistema puede evolucionar "a peor"; nada garantiza el progreso.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

campos de investigación. Piensa que la economía y la biología se ocupan de los mismos problemas de fondo, los cuales tienen solución a partir de conceptos y herramientas teóricas semejantes o idénticas. Para Hirshleifer, lo dicho establece una base sólida para un "Imperialismo económico" –utilizando los modelos analíticos económicos– en el estudio de todas las formas de relaciones sociales y no sólo las interacciones en el mercado de decisores racionales[46].

Los postulados de la sociobiología (Becker-Hirsleifer-Tullock) y, en concreto, el de la maximización de la capacidad de adaptación absoluta, son puestos en duda. Uno de los problemas de la idea de maximización es que no se enmarca fácilmente en la actual estructura evolutiva. "La maximización global es un concepto que cuadra con una eternidad irreal y transparente, y no con los ajustes incrementales e imperfectos de un proceso evolutivo" (Hodgson, 1993; 58). Por tanto, para los economistas evolucionistas que rechazan la sociobiología, más que una competencia implacable y una mejora, los organismos "satisfacen" y no maximizan: encuentran nichos en los que protegerse de la competencia. Más que de la competencia, es en la cooperación y en los nuevos cauces que la cooperación procura donde hacen hincapié los nuevos evolucionistas. Los hombres buscan a través de la interacción social "fórmulas cooperativas" no buscadas intencionadamente que les permitan extraer soluciones a las condiciones ambientales: la competencia es entre "fórmulas", no entre hombres. Como señala Sober (1984), la competencia es la forma habitual de pensar en la selección natural y sin embargo, y curiosamente, los casos habituales de selección que se utilizan como ejemplos en los libros de texto no atañen a la competencia. La competencia es un caso particular y no una característica definitoria de la selección natural.

Como dice Hodgson, existen paralelismos entre el mundo humano y el mundo natural, pero hay que establecerlos con precaución. Uno de los mayores errores cometido hace tiempo por los darwinistas sociales fue creer que el individualismo y la codicia del capitalismo competitivo moderno era algo universal en los dos ámbitos. Viendo capitalismo en la naturaleza, el sistema capitalista era así tenido por "natural". De aquí que fuese visto tan inevitable como superior a otros sistemas. Es el mismo error ideológico que

46 El propio Hayek (1973) ha indicado que las ideas de Darwin sobre la evolución las tomó de los economistas.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

está en la base del "imperialismo económico", a pesar de que existan abundantes evidencias en contra.

La discusión anterior dibuja una división respecto a la concepción epistemológica que la evolución tiene para los economistas, tanto para aquellos que han centrado su investigación en los comportamientos en el mercado como para aquellos que se han ocupado de las reglas de juego (Estado, constituciones, etc.). A grandes rasgos, podríamos decir que la corriente neoclásica ortodoxa se ha asociado a una visión sociobiológica de la evolución, donde competencia –como rivalidad– y selección del más apto, dado unos recursos escasos, constituyen el núcleo de esta corriente. Por contra, otra corriente asume los planteamientos darwinianos, tanto los originales como los desarrollados recientemente, en donde la motivación, el azar y el carácter no necesariamente de progreso de la evolución forman el *corpus* central.

Pero esta clasificación no deja de ser imprecisa. Con el objeto de poder marcar con mayor precisión el pensamiento de los evolucionistas que estudiaremos en los próximos epígrafes, y además teniendo conciencia de que la propia noción de "evolución" no está definida con suficiente claridad, o está utilizada en sentidos dispares, presentamos en la figura 6 una taxonomía de los significados de "evolución económica". Como ocurre con todas las taxonomías, algunos elementos son difíciles de clasificar. Este es concretamente el caso de los teóricos económicos, cuyos trabajos son complejos y, a veces, incluso contradictorios. No obstante, esta taxonomía, debida a Hodgson, nos ayuda a comprender qué idea de evolución estaba subsumida en las distintas teorías económicas. Los autores englobados en las teorías "de desarrollo" tienen una concepción evolucionista inmanente. Cada etapa está predeterminada. La historia sólo va desplegando, desenrollando (*envolvere*), lo que ya en el propio movimiento está predeterminado. Por ejemplo, para marxismo ortodoxo, el sistema socioeconómico se va a desplegar "necesariamente" a través de una serie de etapas, desde un "comunismo primitivo" hasta el comunismo futuro del nuevo hombre.

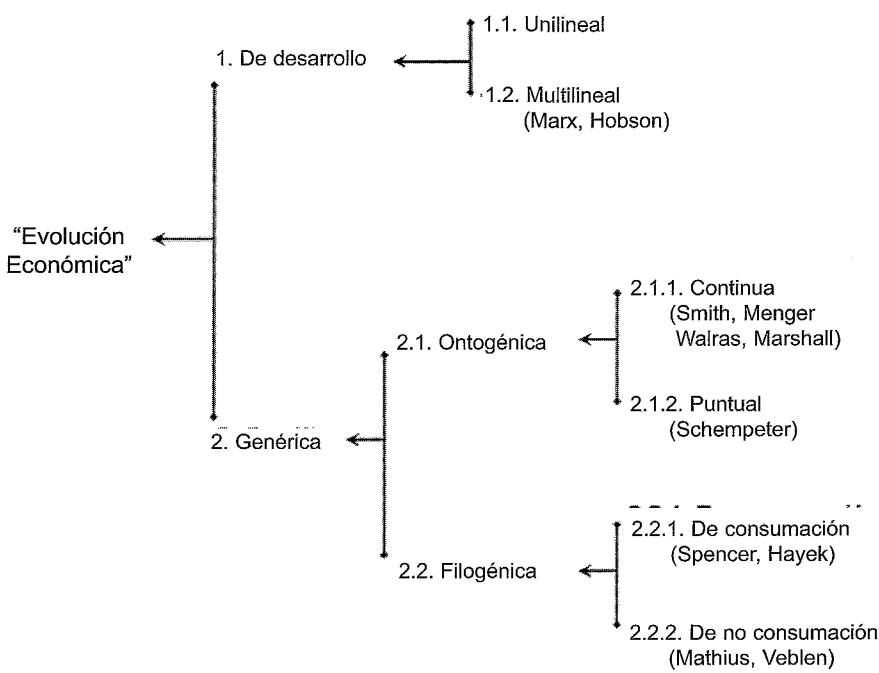
La distinción entre *ontogénesis* y *filogénesis* la toma Hodgson de la biología. La ontogénesis se refiere al desarrollo de un organismo en concreto a partir de un conjunto de genes dado e inalterable. El entorno también afectará a este desarrollo, pero, a pesar de todo, el crecimiento del organismo es el resultado de instrucciones genéticas. Por lo tanto, los genes representan un conjunto dado de posibilidades de desarrollo (dependientes del entorno). La obra de Adam Smith (1776) contendría un ejemplo de teoría de la evolución



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

ontogénica. Smith parte de un conjunto de individuos con unos sentimientos más motivaciones y unas predisposiciones dadas. Por analogía, estos individuos podrían ser tomados como "genes" en su teoría. A partir de aquí, examina el desarrollo de un sistema, incluyendo sus precios y asignación de recursos. El resultado no es intencionado: es el resultado de una "mano invisible". Esta es una evolución ontogénica porque el desarrollo de un organismo (la economía) es explicado a través del "material genético" (los individuos y sus motivaciones). No es filogénesis, porque no hay necesariamente un proceso de selección evolutivo o una desviación genética en los diferentes organismos de la población, ni tampoco es necesario ningún cambio en el "material genético".

**Figura 6**




Hodgson (1993)

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

### *2.4.3. Friedrich Hayek: la defensa del orden social espontáneo*

Friedrich August von Hayek es, sin duda alguna, el autor más destacado del intento de reconstrucción teórica de las instituciones sociales desde bases evolucionistas. Comparte con David Hume, del cual es claro continuador, la contraposición con el racionalismo de tipo cartesiano. Critica en toda su obra a este último por ser incapaz de comprender que el desarrollo de la razón es un proceso social y que, por tanto, se debe a un proceso interpersonal[47]. Por eso, la parte más importante del proceso evolutivo en que consiste la civilización –según Hayek (1973;1988)– fue aquella en la que se formó la razón, porque son la cultura y la evolución las que crean la razón humana y no al revés; la inteligencia y la civilización se desarrollaron pues, en forma recurrente.

Como ya habíamos dicho, la obra de David Hume fue tanto un ataque a la filosofía del *iusnaturalismo* como a la del contractualismo. Ambas corrientes, que muchas veces se solapan mutuamente, habían sido los intentos más valiosos de justificación del derecho positivo y del Estado. Frente a ellos, y apoyándose en el autor escocés y en su concepción de "evolución cultural", Hayek (1973: 31) tratará de darnos otra justificación del Estado y de las normas, pues su crítica al racionalismo es clara: "[...] este enfoque racionalista provocó un proceso de regresión hacia un arcaísmo de los planteamientos antropomórficos, al desatar una nueva propensión a atribuir el origen de toda institución a invención o designio. La moral, la religión y el derecho, el lenguaje y la escritura, la moneda y el mercado llegaron a ser consideradas, por tales vías, creaciones deliberadas de alguien". Para el autor vienés, esta explicación intencionalista o pragmática de la historia encontró su más completa expresión en la idea sugerida por Hobbes y elaborada por Rousseau

47 De la Nuez (1994: 143) sostiene que cabe decir que el racionalismo constructivo y el racionalismo crítico o evolutivo pueden ser considerados como dos visiones radicalmente opuestas de la naturaleza y de los límites de la razón. El primero estima posible o deseable que el hombre asuma la dirección de los procesos sociales hacia fines preestablecidos y racionales –puesto que no conoce límites a los poderes de la razón– y el segundo niega, en cambio, que esa misma razón humana posea el poder de conocer y controlar todas las variables necesarias para manejar y dirigir el mundo social, puesto que es constructivamente limitada.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

–discípulo de Descartes en muchos aspectos– según la cual la sociedad es fruto de previa convención.

Hayek es un teórico de la evolución cultural, que es la que, por otra parte, le interesa realmente, porque cree que el orden social espontáneo es, en gran medida, resultado de un proceso evolutivo. En ese sentido, el orden social es perfectamente natural, ya que, análogamente a los procesos biológicos, evoluciona en el curso de la selección cultural. Cree que el orden social "que tan eficazmente permite potenciar las capacidades de los respectivos individuos" (Hayeck, 1973: 29) no es, según este segundo enfoque, consecuencia exclusiva de la existencia de instituciones y prácticas sociales proyectadas a tal fin, sino fruto también, en parte, de un proceso inicialmente denominado "desarrollo" y luego "evolución", en virtud del cual ciertos comportamientos por otras razones asumidas –surgidas quizá de modo meramente accidental– prevalecieron porque aseguraron la primacía sobre los restantes grupos humanos de aquellas en cuyo seno inicialmente surgieron.

El ser humano racionalmente limitado –dice Hayek (1988)– se adapta a hechos y circunstancias concretas, a su entorno, mediante el sometimiento a normas que conforman su actuación –normas adecuadas a la clase de mundo que vivimos– y que no han sido elaboradas porque se supiese de antemano cuál sería su utilidad futura o los beneficios que reportaría al grupo, sino que, quizá accidentalmente o espontáneamente, se adoptaron primero y después se comprobó que efectivamente eran útiles para el grupo. Por eso opina que a menudo se desconoce el origen o el propósito original, si es que lo hubo, de estas normas.

Tales reglas de comportamiento, incluidas las instituciones sociales (Estado, mercado,...) están también sometidas a un proceso de selección, de prueba y error, y aquellas que han probado ser eficaces (sobre la base de que la eficacia se mide por su contribución a la supervivencia, crecimiento y expansión del grupo humano) permanecerán y probablemente serán incorporadas, mediante un proceso de imitación, a otros grupos. En realidad, según Hayek (1973), la mayoría de las normas, convenciones e instituciones son adaptaciones derivadas de la ignorancia consustancial del ser humano y por eso, el rasgo distintivo de la civilización es que hace posible el uso de un cúmulo de conocimientos muy superior al que nunca podría acceder un solo individuo, el cual, gracias a la civilización, se aprovecha del conjunto de conocimiento (fragmentado y disperso) que poseen sus congéneres. Reprocha

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

a la ciencia económica que no haya dedicado esfuerzo al examen del problema de la fragmentación del *conocimiento*, es decir, al hecho de que cada miembro de la comunidad dispone sólo de una mínima parte del conocimiento total.

En su trilogía *Derecho, Legislación y Libertad*, en su primer volumen, escribe Hayek (1973) que la teoría de la evolución tan sólo aporta la descripción de un proceso, la explicación del nacimiento de complejas estructuras nacidas de un modo espontáneo; y del mismo modo que la teoría de evolución darwiniana no permite predecir la evolución futura ni descubrir todos los hechos que determinaron en el pasado la sucesión de las formas de vida, la teoría de la evolución cultural tampoco puede hacerlo. De esta forma, cree que el medio cultural heredado en el que el hombre nace, se compone de un complejo de normas de conducta y hábitos que han prevalecido porque permitieron a determinados grupos humanos avanzar hacia las metas propiciadas por ellos mismos. Dichas normas, sin embargo, no fueron adoptadas porque se vislumbraba que lograrían producir los efectos deseados. "El hombre obró antes de pensar y sólo posteriormente llegó a comprender" (Hayek, 1973: 42).

El evolucionismo hayekiano podría interpretarse como una "explicación de principio". La selección evolutiva proporcionaría sólo una clave para comprender la formación de un *orden* en las relaciones humanas. ¿A qué tipo de *orden* se refiere Hayek? El pensador austríaco distingue entre *taxis*, orden creado, y *kosmos*, orden espontáneo. Este último es el objetivo de todo el esfuerzo intelectual de Hayek. Frente a la "fatal arrogancia" de las proposiciones socialistas que tratan, en vano, de ordenar la sociedad como una organización (*taxis*), el autor vienés antepone la "evolución cultural" de las normas y las instituciones que, sin dirección expresa, generan un *orden espontáneo*, donde la libertad y el bienestar material son superiores a otras formas de órdenes. Hayek sostiene que este orden espontáneo está basado en relaciones puramente *abstractas* que sólo mentalmente cabe establecer y, por no ser producto de creación intencionada, no se puede legítimamente afirmar que *persigan un fin determinado*, si bien el hecho de descubrir su existencia puede en gran medida contribuir a que con mayor facilidad consigamos materializar nuestras propias apetencias.

Para Hayek (1973: 82), los órdenes espontáneos, de imposible aprehensión, derivan de la sumisión de sus elementos a ciertas normas en sus respuestas

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

al medio que los rodea. La pregunta surge obvia: ¿cuál es la naturaleza de dichas normas? Ya habíamos apuntado que una de las características es que no hayan sido enunciadas de manera expresa: "Aunque el hombre haya siempre estado sometido a leyes, durante cientos de miles de años no eran por él "conocidas" en el sentido que fuera capaz de enuciarlas". No obstante, y en concordancia con los nuevos planteamientos biológicos, sostiene que no toda regularidad de comportamiento es susceptible de producir un orden global. Cree que ciertas normas pueden hacer totalmente inviable la existencia de un orden[48]. Por tanto, la sociedad sólo puede subsistir si por algún proceso de selección surgen normas capaces de inducir a los individuos a comportarse según esquemas compatibles con la convivencia social. En palabras del propio Hayek (1973: 83): "Las respuestas individuales a las concretas circunstancias con las que cada uno se enfrenta sólo producirán, sin embargo, un orden general en la medida en que los individuos se adapten a normas capaces de producirlo."

Pero, ¿cuáles son estas normas?, ¿qué características tienen? La respuesta de Hayek (1973: 100) es clara: las normas abstractas de comportamiento (*nomos*) que salvaguardan la libertad de los individuos para adaptarse a los microentornos de cada uno. "Dado que el valor de la libertad radica en las oportunidades que proporciona a nuestras imprevistas e imprevisibles acciones, raramente se conocerá lo que se ha perdido debido a una determinada restricción de libertad [...] que vaya más allá de la salvaguardia del general acatamiento de las normas abstractas de comportamiento [...]". En una palabra, el autor austríaco es un defensor de las filosofías del *common law* y de la Ilustración escocesa.

Pero hasta aquí no hemos hecho referencia expresa al Estado, sino al proceso evolutivo de todas las instituciones sociales. ¿Cuál es el *role* del Estado en todo este proceso de evolución de Hayek? El autor vienés le otorga al Gobierno (prefiere este término al de Estado) un papel destacado, pues piensa que aunque la formación de un orden espontáneo deriva siempre inicialmente del general acatamiento de un conjunto de normas que nadie ha elaborado deliberadamente, con el tiempo las gentes van aprendiendo a mejorarlas, siendo concebible, incluso, que determinadas órdenes espontáneas puedan íntegramente descansar sobre esquemas normativos

48 Hayek (1973) cree que la segunda ley de la termodinámica (entropía) es aplicable a algunos procesos sociales.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

que hayan sido objeto de deliberada elaboración. Así, en el esquema hayekiano el Gobierno es fruto, a su vez, de un proceso evolutivo: desde normas de comportamientos "ciegos" se evoluciona la institucionalización de muchas normas. No todas, pues otras seguirán siendo observadas sin necesidad de que estén publicadas ni respaldadas por medios coercitivos estatales.

Antes de abordar la crítica del evolucionismo de Hayek, conviene precisar su concepto de "evolución cultural". La diferencia principal, según Hayek (1988), entre la evolución biológica y la cultural, reside en que esta última se funda totalmente en la selección grupal. La evolución selecciona grupos, cuya eficacia constituye el criterio permanente de selección; esto quiere decir que en el proceso de evolución cultural la selección favorecerá a aquellas agrupaciones humanas cuyas normas de comportamiento les ayudaron o capacitaron a adaptarse mejor al entorno. Así, este tipo de selección "elige" costumbres, usos, tradiciones que benefician al conjunto, aunque el individuo particular puede no percibirlo; es decir, como escribe T. Sowell (1990), Hayek no postula una teoría de supervivencia de los individuos más aptos, sino de los procesos sociales más aptos.

Otra diferencia entre ambos tipos de evolución consisten en que todo desarrollo cultural descansa sobre la herencia, es decir, sobre la transmisión de conocimientos, costumbres, etc., a través de generaciones de individuos; no es biológica, porque no está determinada genéticamente. Lo decisivo en la evolución cultural es el aprendizaje, la imitación, que son características innatas de los seres humanos. Como ya dijimos antes, para Hayek hay muchas reglas que pueden transmitirse culturalmente antes de que el individuo pueda articularlas con palabras, y existe un repertorio de reglas aprendidas que dicen al hombre cuál es el modo correcto y cuál el incorrecto de actuar en determinadas circunstancias. En ese sentido, a diferencia de la biología, la evolución cultural es lamarckiana[49]. El grupo es capaz de cambiar y

49 El lamarckismo difiere del darwinismo estricto principalmente porque admite la posibilidad de heredar características adquiridas. Hoy en día se rechaza mayoritariamente el lamarkismo en el campo de la biología porque no existe un mecanismo explicativo, ampliamente aceptado, de cómo una característica adquirida es codificada en los genes y, por tanto, transmitida a la descendencia. Sin embargo, se acepta ampliamente que la evolución socioeconómica puede ser lamarckiana, al menos en un sentido amplio, ya que no estricto. Las características adquiridas de un individuo o de una institución pueden ser transmitidas a otros, o imitadas por otros.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

aprender por la influencia de la experiencia: se modifican comportamientos o ensayan otros nuevos para adaptarse al medio. Además, la evolución biológica, orgánica y darwiniana, es mucho más lenta que la cultural. Para Hayeck la "selección natural" favorece la aceptación y el mantenimiento de reglas, entendidas como guías para la acción con éxito, porque, de acuerdo con la psicología hayekiana, uno de los grandes temores del ser humano consiste en no saber cómo actuar, a qué atenerse, qué va a ocurrir, y lo imprevisto, lo inesperado, lo impredecible puede llegar a reducirse sometiendo nuestro comportamiento a normas, ideas éstas en las que se puede percibir ecos hobbesianos.

La ausencia de un plan o dirección consciente de cualquier tipo es otra de las importantes características del evolucionismo hayekiano; es decir, no existen leyes, ni fines o meta alguna a la que quede sometido el proceso evolutivo. Y la consecuencia lógica –según Hayek (1988)– es que tampoco pueden hacerse predicciones sobre el futuro de un desarrollo futuro evolutivo concreto, aunque sí pueden investigarse las posibilidades de que se formen ciertas clases de modelos y estructuras. En definitiva, la evolución cultural nunca es teleológica, no es destino inexorable, tan sólo posibilidad. Por esto, el evolucionismo de hayekiano no es lineal, continuo o uniforme; también aparecen errores y retrocesos, es decir, la trayectoria evolutiva no es siempre ascendente, es libre e impredecible y, por tanto, existe la posibilidad de error. Las normas que, por ejemplo, sobreviven y se encarnan en la tradición cultural de un grupo humano pueden estar mezcladas con algunas irrelevantes o, incluso, dañinas. Sin embargo, si el conjunto completo está mejor adaptado que cualquier otro, la cultura del grupo prosperará. El mismo Hayek (1988) escribió, en *The Fatal Conceit*, que es un error suponer que cualquier norma que se desarrolle de modo espontáneo conducirá siempre a la supervivencia del grupo que la siguiese; los resultados de la evolución cultural no tienen por qué ser necesariamente buenos, pues a lo largo del curso de la evolución han sobrevivido otras cosas sin valor moral alguno.

A pesar de los esfuerzos del propio Hayek por dejar bien claro que su teoría de la evolución social está alejada del darwinismo social, lo cierto es que no han sido pocos los autores que, sobre todo en ocasión de la publicación de su último libro, le han acusado de ello. Desde el campo de la filosofía política, David Miller (1989) está convencido de que los argumentos que se utilizan en *The Fatal Conceit* para defender la sociedad libre y el Estado protector son auténticamente darwinistas, pues se defiende la libertad, no

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

como un principio kantiano, sino sólo como un instrumento para la multiplicación de la especie; aún más, identifica el valor ético con el éxito evolutivo y llega a parecer que la expansión de la especie humana es algo similar a un imperativo biológico.

Para De la Nuez (1994), las principales tesis evolucionistas de Hayek plantean notables y complejos problemas. Algunos de las más relevantes son: a) el posible irracionalismo de una teoría que incita a someterse a fuerzas y normas impersonales que el hombre ni ha elaborado conscientemente, ni comprende en su totalidad; b) la asunción acrítica y pasiva de las tradiciones heredadas –conservadurismo– por el simple hecho de haber sobrevivido a los avatadores de la historia y del tiempo y haber demostrado, así, su óptima adaptación al entorno; c) el ingenuo optimismo que una teoría de estas características lleva implícito, al suponer que, al fin y al cabo, lo mejor adaptado sobrevivirá y desplazará a aquello que es perjudicial para la humanidad; d) la imposibilidad de demostrar que la teoría de la evolución cultural está ligada indisolublemente a la formación de órdenes espontáneas; y e) al cientifismo de una teoría que extrapola importantes tesis de la economía y de la biología, llegando incluso a parecerse a las teorías utilitaristas e historicistas que justifican el relativismo moral.

En este último extremo, la teoría de Hayek es el intento de justificar la civilización occidental desde bases evolucionistas y, más concretamente, la filosofía liberal. La imposibilidad de justificar la libertad desde bases iusnaturalistas arroja a Hayek a justificarla desde una óptica utilitarista: la ley que ha garantizado la libertad negativa (ámbito de la no coacción estatal) ha ocasionado el orden espontáneo más acabado: la civilización occidental. "Lo que ocurre es que en sus últimos escritos la civilización se identifica cada vez más con el crecimiento de los grupos humanos –sin embargo los casos de China y la extinta Unión Soviética refutan esta tesis–" (De la Nuez, 1994).

John Gray (1984) detecta en la teoría de Hayek una notable dificultad. Por un lado está el típico énfasis que la Escuela Austríaca suele dar al comportamiento intencionado, guiado por las espectativas de futuro incierto. Por el otro, está la moderna idea biológica de la evolución, en la que la intención no tiene un papel en concreto. Por lo tanto, si el desarrollo socieconómico está determinado por algún proceso de selección natural, ¿qué papel queda para las nociones de intencionalidad, deseo o elección que los economistas en la tradición de Hayek han valorado tanto? Para Gray, el problema

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

del planteamiento de la selección natural es que al explicar las trazas características del individuo, de sus disposiciones, etc., basándose en los valores que para la supervivencia tienen estas características, desplazan la elección individual y los objetivos individuales de su posición en el último nivel de la explicación del fenómeno social.

Hodgson (1993: 236) cree que Hayek no logra clarificar gran parte de los aspectos cruciales de los procesos implicados en su evolucionismo. Por ejemplo, Hayek asocia reiteradamente la evolución con la existencia de algún tipo de mecanismo de selección, aunque la especificación de éste, así como la especificación de la(s) unidad(es) de elección y los criterios de las aptitudes, sigan siendo imprecisos.

Un importante argumento en contra de la selección de grupo o de la selección cultural, expuesta por Vanberg (1986), es que no existe un claro mecanismo que garantice que una determinada pauta de conducta, ventajosa para el grupo, se mantenga operativa dentro del sistema, o que sea reproducida por los actos de los individuos afectados. En concreto, este mecanismo tiene que garantizar que los "gorrones" no se generalicen en aquellos grupos en que existen comportamientos altruistas beneficiosos socialmente. Para los gorrones sería beneficioso participar en grupos cuyos miembros actúen sacrificando su interés personal en beneficio del conjunto de la sociedad, sin tener que asumir el coste personal o el riesgo de tener que sacrificar a su vez sus propios intereses. Por lo tanto, cuando no existe ningún mecanismo compensador, es muy probable que aumente el número de gorrones dentro del grupo, expulsando a los demás, y alterando de esta manera el comportamiento típico del grupo en su conjunto.

A nuestro modo de ver, Vanberg (1986) se olvida que Hayek sí tiene en cuenta la posibilidad del "gorroneo" y, ante esto, sostiene que las normas se institucionalizan para exigir su cumplimiento. Precisamente porque conviene que determinadas normas se generalicen, aparece la institución estatal. Además, la transmisión cultural es colectiva, de ahí que el gorrón potencial queda bajo una fuerte presión para no aprovecharse y conformarse al grupo. Por todo esto, no puede negarse el enorme poder heurístico de la selección cultural de Hayek.

Cummings y Cummings (1979) ofrecen un ejemplo válido de normas generalmente aceptadas, de origen espontáneo, que se mantienen en términos amplios sin necesidad de una imposición coactiva y que evolucionan

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

adaptándose a las nuevas circunstancias sociales: las normas de "etiqueta" o cortesía. La *cortesía* o normas de educación son, en este contexto, normas que reducen los costes exteriores, derivadas de las acciones agresivas, desagradables o desconsideradas de los individuos. La adhesión voluntaria al conjunto de normas de educación y cortesía evitan acuerdos explícitos que, dada la frecuencia con que serían necesarias, resultarían extremadamente costosas. Su no respeto provoca, por el contrario, enfados, confusiones, situaciones embarazosas, e incluso, en determinados contextos, situaciones peligrosas y, por tanto, un aumento de los costes (o disminución de los niveles de utilidad) para todos los individuos. Ello explica, por ejemplo, que las relaciones diplomáticas se rijan por normas extremadamente rigurosas de protocolo, que, en definitiva, evitan malentendidos, conflictos, discusiones estériles, es decir, altos costes externos y de información. Las normas de etiqueta, no obstante, no permanecen inmutables una vez que han sido adoptadas: evolucionan, en función de los costes externos y de transacción que conllevan. Cummings y Cummings (1979) se refieren a seis casos de cambio de costumbres o normas de etiqueta:

a) La imposición de altos costes externos en los demás miembros del grupo generan la aparición de normas de conducta tales como recoger la basura y depositarla en lugares apropiados.

b) La reducción de los costes externos impuestos sobre los demás hace desaparecer determinadas normas de educación. La obligación medieval de descubrir la cabeza al entrar en casa ajena para demostrar intenciones pacíficas es hoy innecesaria.

c) Casos en los que los costes de hacer cumplir la norma formal son muy elevadas, quedan reducidas al ámbito de su cumplimiento social: la prohibición de consumir alcohol es más efectiva dejada a presiones sociales y de educación que reforzada por mecanismos legales formales.

d) En el extremo opuesto al anterior, cuando el decrecimiento de los costes de ejecución de las leyes formales es muy intenso, lo que hasta ahora eran convenciones de educación, se convierten en leyes formales; por ejemplo, una mejora en los mecanismos de control del nivel de polución ambiental, transforma la regla de buena conducta en una ley anticontaminante.

e) Un crecimiento del tamaño del grupo, que aumenta los costes al hacer cumplir determinadas normas de educación, genera su conversión en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

leyes formales; las limitaciones de ruidos nocturnos constituyen un buen ejemplo.

f) Finalmente, y en sentido contrario al anterior, una reducción del grupo de personas, al hacer disminuir los costes derivados de asegurar el cumplimiento de las leyes formales, hace que éstas pasen a meras costumbres; por ejemplo, en el caso de códigos de comportamiento en determinados ámbitos profesionales.

Qué duda cabe que la exposición de Cummings y Cummings da cuenta de procesos espontáneos reales. A nuestro juicio, son frecuentes las circunstancias de la interacción social que pueden describirse como ejemplos de *juegos cooperativos*, es decir, donde las estrategias dominantes de todos los participantes sean cooperar. Brenan y Buchanan (1985) nos remiten al ya clásico caso de las normas de tráfico, las cuales surgieron de forma espontánea, sin pactos ni coacción.

Pero también es evidente que, tal como recoge el punto e) de Cummings y Cummings, en muchas otras circunstancias la interacción social se parezca más al *dilema del prisionero,* con la consecuencia, no en todos los casos, de que el Estado regule el comportamiento de los individuos, modificando normalmente la matriz de pagos. El propio Hayek alude, como hemos visto, a la necesidad del Estado para que éste respalde aquellas prácticas, nacidas por interacción espontánea, que sean socialmente útiles.

Incluso, cuando la interacción social se asemeje a un juego cooperativo, hay situaciones en las que, siendo racional, el respeto de la regla en términos genéricos, y observándose una regularidad en los comportamientos individuales de seguimiento de lo establecido por ella puede resultar racional no respetarla en ocasiones concretas y circunstanciales. Es decir, no hay garantías, en ausencia de instrumentos coactivos, que aseguren el cumplimiento de las normas aparecidas espontáneamente, en todas y cada una de las situaciones factibles. Así, Brennan y Buchanan, tomando el juego cooperativo de las normas de tráfico, nos dicen que pueden surgir disputas e incumplimientos cuando se trata de establecer las reglas de comportamiento en los cruces de carretera (ver figura 7).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Figura 7**

| | | *B* Ceda paso a la derecha | Ceda paso a la izquierda |
|---|---|---|---|
| *A* | Ceda paso a la derecha | 20,5 | —— |
| | Ceda paso a la izquierda | —— | 5,20 |

*Matriz 1.4*

Brennan y Buchanan (1985)

Antes de cerrar este apartado dedicado a la teoría evolucionista de Hayek, conviene clasificar el pensamiento del autor austríaco basándose en la taxonomía realizada en la figura 6. La evolución de Hayek hacia un orden espontáneo es filogénica con una asíntota ontogénica, porque pone el énfasis en la aparición de un orden y no en la posible inestabilidad o aparición de un "desorden espontáneo". No obstante, y a efectos del presente trabajo, Hayek es un defensor de la institución estatal como un garante de los derechos y libertades, ejes del comportamiento que ha generado la civilización occidental. Lo que molesta sobremanera a Hayek, de ahí su defensa de la evolución, es la arrogancia de aquellos hombres que creen que son capaces *ex novo* de diseñar reglas positivas de comportamiento (legislación) para obtener determinados estados sociales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

### *2.4.4. Axelrod: el intento de superación del dilema del prisionero desde una óptica evolucionista*

La más importante objeción a las teorías evolucionistas es, sin duda, la referencia a las situaciones de interacción social en las que las estrategias dominantes de algunos individuos sean el oportunismo. Si se da éste, se dice, no queda otra salida que diseñar reglas sociales expresas amparadas por la coacción colectiva. La corriente evolucionista ha opuesto, por contra, a la idea de coacción centralizada (Estado) la de *reciprocidad* de las respuestas. Se dice, desde esta corriente, que los individuos aisladamente pueden responder a las situaciones críticas del dilema del prisionero.

Schotter (1981) ha argumentado que el intercambio recíproco de sanciones y premios por parte de los individuos garantiza la estabilidad de las conductas cooperativas en la interacción social. La reciprocidad de las sanciones, en caso de que uno de los actores abandone la cooperación, implica que las ganancias inmediatas o a corto plazo, que se obtendrían de ese abandono, no se verían compensadas por las pérdidas futuras de utilidad, derivadas de las respuestas a las que el no cooperador se hace acreedor. Pese a que la idea de reciprocidad que garantiza la estabilidad de la cooperación está presente en los anarquistas, ha sido en fechas recientes, tras la aparición de la obra de Robert Axelrod (1984) *La Evolución de la Cooperación* (1984) cuando este tipo de argumentos se han generalizado y extendido para criticar las teorías de carácter contractualista y reforzar las evolucionistas.

Axelrod (1984: 15) se hacía una sencilla pregunta en su trabajo: ¿en qué condiciones llegará a surgir la cooperación en un mundo de egoístas no sometidos a una autoridad central? "Todos sabemos que la mayoría de nosotros no somos santos y que tendemos a ocuparnos preferentemente de nosotros mismos y de los nuestros. Sin embargo, sabemos igualmente que la cooperación existe, y que nuestra civilización está fundada en ella. Ahora bien, en situaciones en las que cada uno de los individuos tenga incentivos para ser egoísta, ¿cómo podrá llegar a desarrollarse la cooperación?".

El objetivo declarado del libro de Axelrod era desarrollar una teoría de la cooperación, utilizable para descubrir cuáles son los requisitos necesarios para que se produzca la cooperación espontánea de personas egoístas, sin la ayuda de una autoridad central que obligue a cada cual a cooperar con los demás. La herramienta de análisis que utiliza para describir las situaciones



BIBLIOTECA

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de interacción social conflictivas (oportunista) es el *dilema del prisionero*. El dilema es, simplemente, una formulación abstracta de ciertas situaciones muy corrientes y muy interesantes, en las cuales, lo que individualmente es óptimo para cada persona lleva a la defección mutua y, sin embargo, todas podían haber obtenido mejores resultados de haber colaborado entre sí (ver figura 8). Resulta así que la ordenación de preferencias de pagos forma, desde el punto de vista óptimo al pésimo, la serie T, R, P e I.

**Figura 8**

*El Dilema del Prisioner*

| | | Jugador de columna | |
|---|---|---|---|
| | | *Cooperar* | *Defraudar* |
| Jugador de fila | *Cooperar* | *R = 3, R = 3*<br>*Recompensa por mutua cooperación* | *I = 0, T = 5*<br>*Pago al incauto y tentación para no cooperar* |
| | *Defraudar* | *T = 5, S = 0*<br>*Tentación para no cooperar y pago al incauto* | *P = 1, P = 1*<br>*Penalización por defercción mutua* |

Nota: Se dan primero los pagos del jugador que elige fila.

Axelrod (1984)

Dos egoístas que jueguen *una sola vez* a este juego optarían ambos por su solución dominante, la defección mutua, y cada uno de ellos obtendría menos de lo que hubiese logrado de haber cooperado. Si el juego va a jugarse un número finito *prefijado* de partidos, los jugadores siguen sin tener incentivos para cooperar, según Luce y Raiffa (1957: 94-102). Ello es cierto, según los autores, porque en la última partida, al no haber futuro que influya sobre los participantes, la estrategia dominante es la defección. Pero, en la



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

penúltima jugada, ninguno de los jugadores, a su vez, tendrá incentivos para cooperar, ya que ambos prevén la defección del otro jugador en la última partida. Tal línea argumental implica, que el desenlace del juego hace propagarse regresivamente la defección mutua hasta la primera jugada de cualquier serie de partidas que tengan longitud finita conocida.

Pero, ¿qué ocurre cuando el número de interacciones futuras es desconocido? He aquí la tesis de Axelrod: cuando este hecho se da, unido a otras circunstancias que expone, aflora la competencia sin Estado. En su trabajo toma el dilema del prisionero con las consideraciones siguientes:

1. Los jugadores no disponen de mecanismo alguno para llevar a efecto amenazas u obligar al cumplimiento del compromiso.
2. No hay forma de estar seguro de lo que hará el otro jugador en una jugada determinada. Ello elimina la posibilidad de meta-análisis del juego que consiente elecciones del tipo "optar por lo mismo que el otro se dispone a hacer". Elimina también la posibilidad de disponer de reputaciones bien establecidas con terceros. Sólo interesa la historia de las interacciones mutuas.
3. No hay forma de eliminar al otro jugador, ni de huir o eludir la interacción. Así pues, cada jugador conserva la capacidad de cooperar o no en cada jugada.
4. No hay forma de cambiar los pagos del otro jugador. Estos incluyen cualquier consideración que los jugadores pudieran tener por los intereses del otro.

Con estas condiciones, "las palabras no respaldadas por actos valen tan poco que carecen de significado. Los jugadores únicamente pueden comunicarse a través de la secuencia de los actos determinada por sus propias conductas. Este es el problema del Dilema del Prisionero en su forma más fundamental" (Axelrod, 1984: 23).

Como se dijo, Axelrod estableció que la condición necesaria, pero no suficiente, para que surja la cooperación entre los seres egoístas es que exista la posibilidad de volverse a encontrar. ¿Cuáles son entonces las circunstancias que transforman aquella condición en suficiente? La respuesta de Axelrod es directa: que el futuro importe. Es decir, que el valor de las interacciones futuras, cuando se va a tomar una decisión en el presente, tenga una ponderación alta. Dicho con más precisión: cuando el parámetro de actualización

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de una interacción no finita es suficientemente grande, lo racional, desde la óptica individual, es cooperar no ingenuamente. Así surge la cooperación social sin necesidad de pactos o instituciones coactivas.

¿Significará esto que todos "entenderán" que les conviene cooperar? No, y aquí nos podemos remitir al evolucionismo cultural hayekiano. Esto sólo significa que aquellas estrategias que mejor propicien la cooperación tendrán un crecimiento mayor que las no cooperantes. En términos de población, podemos decir con Axelrod que la población de las estrategias cooperantes desplazarán con el tiempo a las estrategias *free rider*. Entonces, ¿por qué no cooperan de entrada todas? Como respuesta nos da la primera de sus (siete) proposiciones como respuesta:

**Proposición 1.** Si el parámetro de actualización, W[50], es lo suficientemente grande, no existe una estrategia óptima independiente de la estrategia utilizada por el otro jugador.

Ante esta indeterminación, sostiene que es el proceso de interacción social el que va enseñando a los individuos que cooperar es la mejor estrategia a largo plazo. De entrada, nada en la matriz de pagos ni en el valor del parámetro de actualización, W, pueden indicarles la estrategia óptima. La regla más eficiente no se adopta porque se tenga la certeza de serlo, sino que es el fruto inintencionado de una regla heurística que sólo *ex post* se sabe que funciona, y se imita.

Axelrod llegó a las anteriores conclusiones después de haber analizado los datos de dos torneos computarizados del dilema del prisionero iteractivo. Invitó a profesionales de la teoría de juegos a enviar programas a un primer torneo. Cada participante debía redactar un programa que contendría una regla destinada a decidir si en cada jugada concreta se debía o no cooperar. Los programas tenían a su disposición el historial de todas las anteriores partidas y podían servirse de él para decidir qué hacer en cada lance del juego. Los torneos se organizaron por el sistema de liga, es decir, cada uno de los programas presentados fue emparejado con cada uno de los demás. Además, cada programa se emparejaba con su gemelo exacto y con un programa llamado *azar*, que cooperaba o no aleatoriamente con la misma probabilidad. Cada partida constó de 200 jugadas exactamente.

50 W da idea del valor que le asigna el jugador a la jugada siguiente. Es una proporción del valor de la jugada actual.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Elude expresamente una serie de hipótesis del dilema del prisionero que limitarían su análisis, y así:

a) No estima necesario que los "pagos" que cada jugador reciba sean comparables entre sí. Por ejemplo, tanto el pago del periodista que recibe la información confidencial, como el del político que obtiene un comentario favorable en la prensa son válidos para que el dilema del prisionero pueda ser aplicado.

b) Los pagos tampoco tienen por qué ser simétricos.

c) Los pagos no tienen por qué estar medidos en una escala absoluta.

d) La cooperación entre jugadores no tiene por qué ser deseable para el resto de los componentes del grupo, los cuales incluso pueden desear evitarla (como en el supuesto que da lugar a la corrupción política).

e) No hay necesidad de suponer que los jugadores sean racionales. No es preciso que estén tratando de hacer máximas sus remuneraciones. Sus estrategias pueden ser meros reflejos de formas de proceder habituales, de reglas prácticas, instintos, hábitos o de la imitación.

f) No es necesario que las acciones efectuadas por los jugadores correspondan a las acciones conscientes.

La relajación de todos estos supuestos originarios en el juego del Dilema del Prisionero permite a Axelrod construir un "marco estructural" lo suficientemente amplio como para dar cabida en él no solamente a personas, "sino a Estados y a bacterias". En este marco se jugó el primer torneo con 14 participantes. El resultado fue concluyente: el programa *tit for tat*, expresión que puede traducirse por *toma y daca* (u *ojo por ojo, diente por diente*), de Anatol Rapoport resultó vencedor. "Siendo el más sencillo de todos los programas presentados, ¡resultó el mejor!" (Axelrod, 1984: 41).

El *toma y daca* era extremadamente simple, ya que consistía en cooperar en la primera jugada de la partida y, a continuación, repetir siempre la misma actitud adoptada por el oponente; esto es, si el jugador contrario contestaba al primer movimiento cooperativo con una acción asimismo cooperativa, el actor que ponía en práctica el *toma y daca* respondía cooperando; pero si el oponente contestaba con una acción no cooperativa, *toma y daca* replicaba a su vez con una acción no cooperativa.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Pero siendo sorprendente que una estrategia "decente" como *toma y daca*, que colabora siempre que el otro lo hace y que castiga hasta que el otro coopere, no lo fue menos que todas y cada una de las reglas mejor clasificadas fueran decentes. Ninguna de las demás lo fue. Más aún, existió incluso una notable discontinuidad entre las puntuaciones de las reglas decentes y las alcanzadas por los demás. La causa de que las reglas decentes salieran mejor paradas en el torneo se debió, en gran medida, a que hubo un número suficiente de ellas, como para que las unas elevasen de forma importante la puntuación media de las otras. En tanto la otra regla cooperase, era seguro que cada una de las reglas cumplidoras continuaría cooperando hasta, prácticamente, el final de la partida.

¿Qué hizo que fuera *toma y daca* la estrategia cooperativa triunfadora? Una de las respuestas la encontramos en la *indulgencia*. "La indulgencia de una regla puede ser descrita, de modo informal, como la propensión a cooperar en las jugadas posteriores a la defección del otro jugador" (Axelrod, 1984: 44). *Toma y Daca* olvidaba enseguida la defección, pues cuando el otro coopera, ella coopera también, olvidándose de represalias. Por tanto, una de las lecciones principales que enseñó el torneo fue la importancia de hacer mínimos los efectos de reverberencia cuando se opera en un ambiente donde las fuerzas de uno y de otros son comparables. Cuando una defección aislada puede llegar a desencadenar una larga serie de recriminaciones y contra recriminaciones, ambos bandos resultan perjudicados.

En la segunda ronda de torneo, la participación fue mucho mayor de lo que se presumió. En total se presentaron setenta y dos programas, procedentes de seis países, *toma y daca* fue el más sencillo de los programas presentados en la primera ronda y ganó. Fue también el más sencillo de los concursantes de la segunda edición, y ganó. A pesar incluso de que los participantes en la segunda edición del campeonato sabían que *toma y daca* había ganado la primera ronda, nadie logró idear una estrategia que lo hiciera mejor.

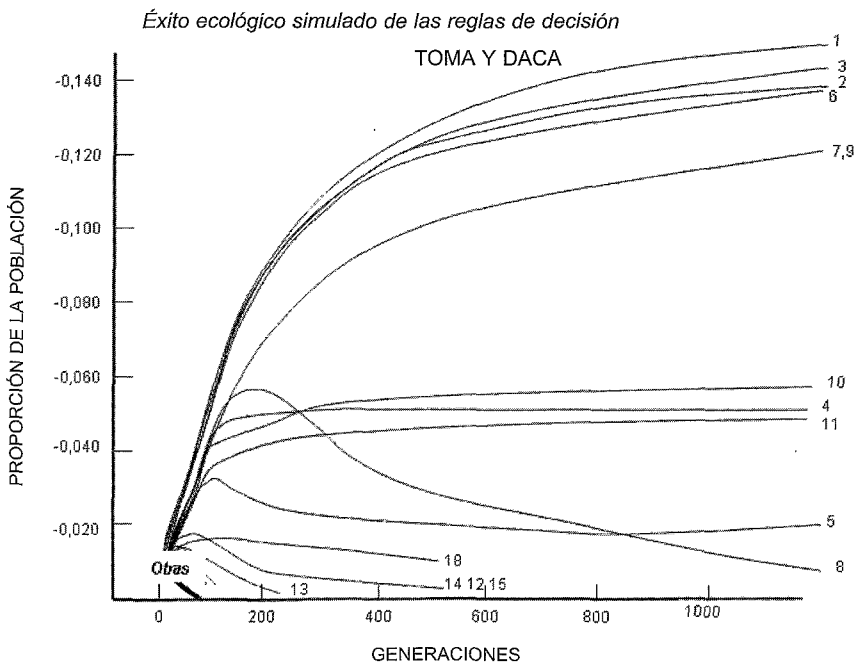
Para comprobar la robustez de los resultados obtenidos, Axelrod ideó construir una serie de hipotéticas futuras rondas de torneo. Esto le permitiría estudiar la evolución de las poblaciones de estrategias. Formulando que en cada generación el número de copias (o *descendencia*) de una regla fuese proporcional a la puntuación que esa regla alcanzaba en cada ronda, encontró que hacia la quinta generación las once reglas de puntuación más baja habían caído a la mitad de su tamaño inicial, mientras que las clasificadas en la zona

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

central tendían a mantenerse, y las de sección de cabeza iban lentamente creciendo en tamaño. Hacia la quincuagésima generación, las reglas situadas en el último tercio de la tabla virtualmente habían desaparecido, mientras que la mayoría de las situadas en el tercio central comienzan a contraerse, y las del tercio superior continuaban su crecimiento (ver figura 9). Los resultados no fueron menos impresionantes: *toma y daca* nunca perdió su situación de cabeza en la simulación de futuras generaciones del torneo. Para nuestro autor, *toma y daca* se beneficia de su propia inexplotabilidad porque se cumplen tres condiciones:

1. La probabilidad de encontrarse con *toma y daca* es elevada (la sombra del futuro tiene que ser importante).
2. Una vez que se produce el encuentro, *toma y daca* es fácil de reconocer.
3. Una vez identificada, es fácil apreciar la inexplotabilidad de *toma y daca*.

**Figura 9**




Axelrod (1984)

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Por tanto, la explicación de la robustez del éxito de *toma y daca* fue su combinación de ser *decente*, *vindicativa*, *indulgente y clara*. Su decencia le evitaba complicaciones innecesarias. Su capacidad de vindicación y represalia ayuda a restablecer la mutua cooperación. Y su claridad la hace inteligible para el otro jugador, provocando así una cooperación a largo plazo. Todo esto hace a Axelrod exponer su segunda proposición:

**Proposición 2.** La condición necesaria y suficiente para que *toma y daca* sea colectivamente estable es que el valor de W sea suficientemente grande.

El significado de esta proposición es claro: si en una población todo el mundo está cooperando con todos los demás, por estar utilizando todos una estrategia *toma y daca*, nadie podrá lograr para sí mejores resultados utilizando otra estrategia, con tal de que el futuro proyecte sobre el presente una sombra lo suficientemente grande: no cabe el *free rider* u oportunista estable ni la invasión por estrategias oportunistas.

Pero *toma y daca* no sólo es inexpugnable en las condiciones descritas, sino que, tal como se demuestra en el trabajo, puede invadir y colonizar un mundo de *malvados hobbesianos*, cuya estrategia sea no cooperar siempre. Para ello, sólo necesita que el grupo colonizador tenga un tamaño mínimo, que es función de la matriz de pagos y del factor de actualización W. Con la utilización de un sencillo modelo matemático, donde se introducen como parámetros fundamentales la matriz de pagos y el factor de actualización W, llega a las siguientes cinco importantes proposiciones:

**Proposición 3.** Cualquier estrategia que pueda ser la primera en cooperar podría llegar a ser colectivamente estable si, y solamente si, W es lo suficientemente grande.

**Proposición 4.** Para que una estrategia cumplidora sea colectivamente estable, es preciso que sea provocada por la primera de las defecciones de otro jugador.

**Proposición 5.** La estrategia *siempre defección* es siempre colectivamente estable.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Proposición 6.** Las estrategias capaces de invadir *siempre defección* mediante apiñamientos son las estrategias maximalmente discriminantes[51], como lo es *toma y daca.*

**Proposición 7.** Si una estrategia decente no puede ser invadida por un único individuo, tampoco podrá ser invadida por un grupo apiñado.

De todo esto, Axelrod deduce que las estrategias cooperativas, entre las que destaca *toma y daca*, tendrán éxito si se sobrepasa un umbral de probabilidad de que los individuos, que las ponen en práctica, se encuentren de forma reiterada. Luego, una vez que el número suficiente de encuentros garantice su aparición, la cooperación puede evolucionar y generalizarse en las etapas subsiguientes:

1ª. Aunque estemos en un mundo en el que la norma generalizada de comportamiento sea no cooperativo, la cooperación surge a partir de pequeños grupos apiñados de individuos que fundamentan su cooperación en el principio de reciprocidad, lo que sucede en la medida en que la interacción entre los componentes de ese grupo se repita en una cierta y mínima porción.

2ª. Aunque en el entorno de ese pequeño apiñamiento se practiquen otras estrategias cooperativas, el *toma y daca* resulta la estrategia más exitosa de las puestas en la práctica en el grupo más amplio, en función de la utilidad recibida por los miembros del subgrupo apiñado que la ha puesto en práctica.

3ª. Una vez que se ha establecido la cooperación basada en la reciprocidad, la estrategia es capaz de defenderse por sí misma de la eventual agresión de estrategias no cooperativas.

4ª. La imitación, la evolución cultural de Hayek, hará que la estrategia cooperativa vaya colonizando nuevos grupos, sin necesidad de autoridad central que imponga dichas normas/reglas.

51 Axelrod (1984) define como *maximalmente discriminante* a toda estrategia si acaba eventualmente por cooperar, incluso aunque la otra no haya colaborado nunca hasta entonces, y si una vez que ha cooperado nunca más vuelve a cooperar con *siempre defección.*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Resulta evidente que *La Evolución de la Cooperación* refuerza las teorías evolucionistas en la medida en que supera los problemas originados por la existencia de situaciones como la descrita por el dilema del prisionero. Una vez determinada la estabilidad y fortaleza del *toma y daca* para promocionar la cooperación social, Axelrod dedica el resto de su obra a la elaboración de una serie de consejos individuales y grupales que puedan coadyuvar a garantizar el éxito de la cooperación. Entre los consejos y estrategias individuales que recomienda para que los actores puedan desenvolverse adecuadamente ante situaciones en las que la matriz de pagos determina la racionalidad de adoptar conductas no cooperativas destacamos los siguientes cuatro consejos:

1. No ser envidioso.
2. No ser el primero en no cooperar.
3. Devolver tanto la cooperación como la defección.
4. No ser demasiado listo.

Axelrod nos viene a decir que las interacciones sociales son la mayoría de las veces un juego de suma positiva y que una de las formas para que la cooperación social sea posible es no fijarse en las ganancias que obtienen los que interactúan con nosotros. La envidia paraliza las ganancias mutuas y nos impiden acceder a situaciones pareto-superiores. Este aspecto de no fijarse excesivamente en los beneficios de la parte contraria y sí en los propios, resulta fundamental para la adopción del *toma y daca* como estrategia: en la totalidad de los juegos del torneo computerizado, el *toma y daca* fue la estrategia que ganó más puntos que ninguna otra estrategia, y sin embargo, no puntuó en ninguna partida más que el jugador con que se enfrentaba. "No hay ningún problema en dejarles puntuar lo mismo que nosotros e, incluso, un poco más, en tanto nosotros sigamos logrando buenos resultados para nosotros mismos. Carece de sentido sentir envidia del éxito del otro jugador dado que, en un Dilema del Prisionero de larga duración, el éxito del otro es, virtualmente, condición necesaria para el propio éxito. [...] Una empresa que compre a un determinado proveedor puede esperar que una relación satisfactoria les resulte fructífera tanto al proveedor como al comprador. No tiene objeto sentir envidia de las ganancias del proveedor" (Axelrod, 1984: 112-113).

En cuanto al segundo punto, no ser el primero en no cooperar, nos recuerda que las estrategias *decentes* que nunca iniciaban una defección dieron

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

los mejores resultados. De hecho, tal como se vio más arriba, las ocho reglas mejor clasificadas en la primera ronda del torneo eran, en su totalidad, reglas *decentes*; ni una sola de las siete colistas lo fue. También fueron *decentes* las quince primeras clasificadas (con la excepción de la octava) en la segunda ronda del torneo.

El extraordinario éxito de *toma y daca* le sugiere a Axelrod un consejo bastante simple, pero sumamente eficaz: practicar la reciprocidad. En un mundo de altruistas, la estrategia *siempre defección* obtendría un extraordinario resultado a corto plazo. Pero si la interacción se prolongara a largo plazo, es decir, si la sombra del futuro fuera importante, el resultado final de la evolución nos daría una generalización de la estrategia *siempre defección* (el estado de guerra de Thomas Hobbes). Por ello, la estrategia *toma y daca* es sumamente eficaz para generalizar la cooperación porque, por un lado, devuelve siempre la cooperación y por otro, no menos importante, devuelve también la defección, evitando que las estrategias oportunistas la exploten. Lo anterior, unido a la facilidad con que se detecta cuando se está utilizando una estrategia *toma y daca*, hace de ésta un equilibrio casi perfecto, entre el castigo y el perdón. Aunque siempre puede ser defraudada por el oponente, tan pronto como el infractor vuelve a cooperar, *toma y daca* coopera y olvida.

De los torneos computarizados se extrajo otra lección fundamental: es muy fácil pasarse de listo. Uno de los problemas más frecuentes que presentaban algunas reglas es que se valían de complejos métodos para hacer inferencias al respecto del otro jugador y estas inferencias resultaban erróneas. Una de las razones que explica precisamente el éxito de *toma y daca* es, como vimos, su sencillez. Ello implica la necesidad de que las pautas de comportamiento individual han de ser lo suficientemente claras y sencillas como para hacerlas perceptibles y comprensibles a los demás jugadores, que aprenderán así fácilmente que lo que más les conviene es cooperar.

En el capítulo VII de su *Evolución* , asume el papel de reformador social, dándonos una serie de lineamientos para promover la cooperación mediante la transformación del propio ambiente estratégico, por ejemplo, reforzando la sombra que proyecta el futuro. No obstante, Axelrod (1984: 23) nos hace una lógica advertencia: "[...] hay situaciones en las que se desea justamente lo contrario. Para evitar que las empresas fijen los precios a su conveniencia, por mutuo acuerdo [...] sería necesario atender al problema inverso y hacer justamente lo contrario de lo que pueda contribuir a la cooperación". Tres

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

niveles o categorías ofrece para promover la cooperación mutua: i) incrementar la importancia del futuro, en comparación con el presente; ii) modificar los pagos asignados a los jugadores en los cuatro posibles resultados de cada jugada del Dilema del Prisionero; y iii) enseñar a los jugadores valores, hechos y destrezas que sirvan para promover la cooperación.

Como es fácilmente deducible del modelo expuesto, un incremento del parámetro de actualización, W, propicia que en el momento de tomar decisiones presentes, las interacciones futuras tuviesen un mayor valor, con lo que la cooperación como estrategia adquiere un mayor valor frente a la defección. Evidentemente, el incremento de W depende de las interacciones frecuentes. Éste es precisamente su predicado: una buena forma de incrementar la frecuencia de las interacciones entre dos individuos dados es mantener apartados a los demás. "Los sistemas burócratas tienden a hacer que sus miembros desempeñen funciones específicas y, por ello, se procura agrupar a las personas que trabajan en tareas relacionadas. Esta regla organizativa aumenta la frecuencia de las interacciones, facilitando, así, a los funcionarios, el desarrollo de las relaciones de cooperación estables" (Axelrod, 1984: 127-128).

La segunda de las estrategias para fomentar la cooperación no es menos obvia que la anterior, aunque resulta en esencia el cierre de la evolución espontánea hacia la cooperación social, pues pasamos al estadio de la regulación estatal o institucional. En realidad, se remite a las corrientes contractualistas, cuando establece que una de las funciones primordiales del Gobierno es garantizar que, aún cuando los individuos no tengan razones de tipo particular para cooperar, se vean obligados, mediante coacción si fuera necesario, a adoptar actitudes socialmente útiles. "Se aprueban leyes que obligan a los contribuyentes a pagar sus impuestos, a no robar y a hacer honor a sus contratos con extraños." (Axelrod, 1984: 129). En último extremo, los Gobiernos, al modificar la estructura de pagos están transformando el Dilema del Prisionero en otro juego, básicamente, cooperativo.

Si antes como predicador nos remitía a las reglas, en este caso lo hace a la moral. Señala que un excelente método de promover la cooperación en una sociedad consiste en enseñar a la gente a preocuparse por el bienestar de los demás, es decir, a procurar el altruismo entre las personas, pero no el altruismo incondicional cristiano (poner la otra mejilla), sino el altruismo de la reciprocidad de *toma y daca*, pues la cooperación incondicional tiende a "malcriar" a los otros. De todos modos, viene a decir el autor, que aún no

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

siendo el *sumum* de la moralidad, las reglas basadas en la reciprocidad tienen como propiedad fundamental la insistencia de no exigir para sí más de lo que es equitativo. De hecho, *toma y daca* logra buenos resultados, pero no lo hace explotando las debilidades del otro, sino promoviendo el interés mutuo. Realmente una persona de conducta moral no podría hacer mucho más. No obstante, Axelrod es consciente de que en determinadas circunstancias, el *toma y daca* puede no ser la mejor estrategia, pues al responder a una defección se podría originar un proceso perverso de defecciones mutuas, sobre todo cuando la respuesta tiene la misma intensidad que la de una defección original cruenta.

Una de las vías que coadyuvan la cooperación consiste en mejorar el conocimiento de lo que hacen los actores sociales. Es evidente que todos los medios que se utilicen para promover tal reconocimiento brindan más posibilidades de éxito a la cooperación. Y así, el desarme nuclear fue posible una vez que se crearon los medios precisos necesarios para reconocer y verificar los experimentos nucleares.

En el penúltimo capítulo de *La evolución* se analizan algunas de las instituciones sociales actuales que tienen por objeto propiciar la cooperación social, y por tanto, desterrar las estrategias oportunistas. Entre ellas destaca las etiquetas y los estereotipos; la reputación y la disuasión; y la territorialidad[52].

Las *etiquetas* permiten al jugador saber por adelantado cosas útiles relativas a la estrategia de otro jugador antes, incluso, de que la interacción social comience. Ocurre así porque las características observadas permiten que el individuo sea etiquetado por otros como miembro de un grupo de características similares. Además, no es preciso que las expectativas asociadas a una determinada etiqueta hayan de ser aprendidas con experiencia personal y directa, baste compartir información con otros. Una de las consecuencias más interesantes –al tiempo que inquietantes– de las etiquetas es que muchas veces desembocan en la formación de estereotipos autorreforzados.

La *reputación* y la *disuasión* están relacionadas con el hecho de que las relaciones entre individuos son observadas por terceras personas, por lo que en cada jugada, no sólo se pone en juego la remuneración concreta inmediata

52 Las etiquetas como mensajes de cooperación son fundamentales en las relaciones principal/agente.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

derivada de esa relación, sino también la propia *reputación* que se crea frente a terceros, pues otra de las finalidades perseguidas al tratar de crearnos una reputación es la de lograr *disuadir* al otro por medio de amenazas[53].

En conclusión, el origen y la estabilidad de la cooperación a partir de una generalización del *toma y daca* hacen concebir a nuestro autor la esperanza de la consecución de unos resultados esperanzadores, siempre que se den las dos condiciones de (a) reciprocidad y (b) existencia de una *sombra* sobre el futuro, lo suficientemente importante como para que la reciprocidad conlleve a un nivel aceptable de estabilidad. Y ello, sin construir hipótesis poco verosímiles sobre el comportamiento individual y sus motivos. Su teoría no se basa en el altruismo, ni tan siquiera en una concepción estricta del comportamiento racional. Sólo requiere la capacidad de reconocer a los individuos con los que se ha interactuado previamente; de reconocer el historial de esas interacciones previas; que el futuro permanezca bajo la sombra de la incertidumbre, en el momento presente; y que en el contexto de un pequeño "apiñamiento" o agrupación de individuos se inicie la cooperación entre ellos y se discrimine al resto de los individuos que no cooperan. Al fin y al cabo, como dice Axelrod, el verdadero fundamento de la cooperación no es la confianza, sino la perdurabilidad de la relación.

El mensaje de *La Evolución de la Cooperación* es claro: la cooperación social es posible que surja, aún en circunstancias adversas como la *anarquía hobbesiana*, si la interacción es frecuente y las interacciones futuras importan. A partir de aquí, las reglas decentes (cooperadoras) colonizaron nuevos territorios, expulsando a las estrategias de defección. Luego, la imitación y la educación serán los mecanismos sociales para "transmitir" a las generaciones las reglas eficientes de reciprocidad. Además, los acuerdos sociales autónomos diseñarán instituciones para propiciar aún más estas reglas de cooperación, destacando el Estado por su capacidad de disminuir los costes de transacción. Por todo lo visto, el trabajo de Axelrod es un bastión importante para el evolucionismo cultural hayekiano, tanto en el desarrollo de las normas morales, como en la racionalización del Estado.

53 "[...] los Gobiernos tienen que esforzarse en mantener la reputación de que persiguen y logran castigar la evasión fiscal. Con mucha frecuencia, los recursos que la administración fiscal tiene que dedicar a la investigación y procesamiento de los evasores son muy superiores a los que puede recaudar por las sanciones que logra imponerles" (Axelrod, 1984: 147).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Sin perder de vista que la obra de Axelrod estudia una clase de interacción social modelizada a través del Dilema del Prisionero y, teniendo en cuenta el mérito enorme de la misma, no cabe duda de que su argumentación presenta limitaciones importantes. Como hemos visto, la *sombra* del futuro es la variable fundamental de la argumentación. Como él demostró, dos son las circunstancias para que la misma tenga una influencia decisiva en las estrategias de cooperación: primero, que el parámetro de actualización sea importante, y segundo, que la probabilidad de volverse a encontrar sea alta, a su vez. Precisamente, la dependencia estructural del número de interacciones futuras es el problema fundamental de la argumentación. Además, el argumento de que la cooperación dependa dramáticamente del número ya fue establecida por Mancur Olson (1965) en su *Logic of Collective Action.* También Buchanan (1975) en *The Limits of Liberty* ya sostenía que la simplificación a dos jugadores en el juego del Dilema del Prisionero no es lo suficientemente ilustrativa por sí misma para poner de manifiesto la inestabilidad de un acuerdo de cooperación. Y afirmaba que la auténtica operatividad del Dilema se manifestaba cuando el juego se producía simultáneamente entre muchas personas: en estos casos, la influencia del comportamiento de una persona sobre el comportamiento de los demás es mucho menor, y tiende a disminuir más y más con el número de individuos implicados. Y por ello, ante la ausencia de incentivos para el cumplimiento voluntario de los acuerdos cooperativos en sociedades o grupos numerosos, las propias partes implicadas en el acuerdo, en el momento de suscribirlo, encontrarían racional el establecer algún tipo de mecanismo para reforzar el respeto a sus términos; mecanismo institucional este que, lógicamente, para Buchanan no es otro que la concesión de ciertos poderes coactivos a la agencia estatal correspondiente, para que se persiguiese y se sancionase las conductas no cooperativas. Buchanan, incluso, sostiene que sin tal mecanismo ejecutor de lo acordado no es posible ultimar el acuerdo: son precisas ciertas garantías de que se va a proceder a un abandono de actitudes no cooperativas, frente a la incertidumbre que supondría un desarme unilateral.

En definitiva y generalizando, la cooperación es una estrategia estable en comunidades muy pequeñas, establecidas largo tiempo en territorios concretos, que además tengan patrones o modelos de conducta muy homogéneos. En las comunidades numerosas o en aquellas que son móviles y/o heterogéneas, la cooperación sólo es susceptible de ser mantenida mediante

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

una declaración formal relativa a la conducta que se debe seguir en cada caso, bajo riesgo de ser sancionado formalmente, en caso de incumplimiento.

Zupan (1990) hace una importante objeción al trabajo de Axelrod. En la línea de lo que se había establecido en el modelo de Schmidt-Trenz (1989), sugiere que tomar la matriz de pagos como exógena a las estrategias de los participantes en el juego del dilema es un error lógico evidente, pues éstos previamente tratarán de tomar decisiones con el fin modificar dicha matriz de pagos en su propio beneficio, lo que puede desencadenar reacciones que imposibilitaría la cooperación futura beneficiosa para todos. A nuestro juicio esta crítica deja indemne el trabajo de Axelrod, pues desde el inicio, éste deja claro que su análisis parte de una interacción social dada: el Dilema del Prisionero con unas determinadas características supra vistas.

Dejamos aquí el trabajo de Axelrod, el cual ha recibido muchas más críticas, algunas de las cuales consideramos fuera de lugar, como las que tratan de invalidar su tesis remitiéndonos al *chicken game* (juego de la gallina), que poco tiene que ver con el Dilema del Prisionero, o aquellas que inciden, por ejemplo, en el rompimiento unilateral de relaciones bilaterales. Da la impresión de que olvidan el contexto o estructura que enmarca sus propuestas. Lo verdaderamente importante de su trabajo, a través de su diseño empírico, fue demostrarnos que la cooperación, en un determinado contexto (Dilema del Prisionero) puede surgir sin ayuda de ninguna *institución social coactiva.* Basta la reciprocidad entre los propios individuos.

## 2.5. El Estado desde la teoría económica neoinstitucional

### *2.5.1. Introducción al nuevo paradigma de la economía neoinstitucional*

Un nuevo paradigma dentro de la teoría económica se ha ido abriendo paso desde que el artículo de Coase, *The Nature of the Firm* de 1937. Después de haber pasado prácticamente desapercibido, recibió la atención de algunos economistas que encontraron en él un nuevo "modo de ver" la realidad económica. A partir de Coase, los economistas empezaron a percibir que las instituciones económicas necesitaban una explicación; que el mercado en sí era una institución que necesita explicación; que en el mercado no se intercambian *sólo* bienes y servicios, sino, sobre todo, derechos de propiedad sobre bienes y servicios escasos; que las empresas eran algo más que *black*

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

*boxes*; que era una majadería mirar las distintas estructuras económicas que se adoptan en el mercado, como alianzas estratégicas, fusiones, integraciones horizontales, etc., desde el paradigma del monopolio neoclásico. Asimismo, el Estado debía ser explicado: ya no era suficiente remitirse a él como una institución obvia garante de los derechos. La creación de los propios derechos de propiedad reclamaba una explicación de la estructura estatal.

Como dice Eggertsson (1990), la teoría de precios o la microeconomía convencional trata a las organizaciones y a las instituciones de la misma manera que a la ley de la gravedad: son factores cuya existencia se supone implícita, pero que no aparecen en los modelos, ni como variables independientes ni como variables dependientes. Hacer este tipo de economía a la hora de construir modelos no deja de ser razonable. Nos permite aislar relaciones cruciales y simplifica la utilización de los instrumentos matemáticos en el análisis. No obstante, al contrario que en el caso de la ley de la gravedad, las organizaciones y las instituciones no son inmutables. Así, desde el momento que en las investigaciones se tienen en cuenta organizaciones e instituciones que varían y, por tanto, se incluyen bien como variables exógenas o como variables endógenas, el análisis microeconómico se convierte en un instrumento bastante rudimentario. El que los resultados económicos dependa de las reglas sociales no es hecho nuevo. La llamada Ilustración escocesa había resaltado la necesidad de centrarse en las reglas más que en el comportamiento de los individuos para propiciar determinadas soluciones sociales. En el prefacio de esta obra se pudo ver como Adam Smith, "hijo predilecto" de la Ilustración escocesa, nos exhortaba a concentrar nuestros esfuerzos en las instituciones, como único método de canalizar la imborrable naturaleza humana[54].

¿Qué herramientas blande el nuevo paradigma para explicar la realidad? ¿Qué teorías o constructos permiten una nueva mirada y explicación de las instituciones sociales? Sabemos que ningún paradigma progresa si no arroja una nueva luz sobre determinados hechos, a los cuales los autores anteriores no fueron capaces de buscar una explicación coherente con sus teorías. Sin duda, el instrumento más valioso que posee la economía neo-institucional

54 La referencia a la Ilustración escocesa es sólo un ejemplo de pensamiento social que centra su método en el análisis de las reglas sociales, dada la naturaleza humana, pero no es "el ejemplo". Montesquieu, los escolásticos españoles y los griegos antiguos son todos ellos claros exponentes de esta "manera de ver".

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

es *la teoría de los costes de transacción*. Se debe a Coase la concepción de los *costes de transacción*, ya que para explicar por qué existen las empresas y las actividades que realizan introdujo el concepto que denominó "el coste por llevar a cabo transacciones por medio del intercambio de precios", "el coste por llevar a cabo transacciones por medio del intercambio en el libre mercado" o, simplemente, "costes de comercialización". No obstante, fue Dalhman (1979) quien cristalizó el concepto de costes de transacción, describiéndoles como costes de búsquedas e información, costes de arreglos y decisiones, costes de acción de policía. Independientemente de la precisión terminológica, lo que no tiene duda es que "sin el concepto de costes de transacción, que está prácticamente ausente de la teoría económica corriente, es imposible entender, en mi opinión, el funcionamiento del sistema económico" (Coase, 1988*a*: 13). Como dijo Stigler (1981), estudiar economía sin costes de transacción en la actualidad sería como estudiar física sin rozamiento: un absurdo[55].

La nueva economía neoinstitucional no rompe con el *núcleo duro* de la economía neoclásica ortodoxa. Asume de aquélla el postulado del *homo economicus* y la acción racional, pero incorpora, y aquí está lo auténticamente relevante, además los costes de transacción, los costes de información y las restricciones de los derechos de propiedad. Por tanto, los rasgos comunes de los economistas que trabajan bajo el nuevo paradigma son (Eggertsson, 1990: 18):

a) En primer lugar, los autores tratan de modelizar de forma explícita las restricciones definidas por las reglas y contratos que rigen el intercambio y la estructura idealizada de los derechos de propiedad, tal y como aparece en el modelo neoclásico, que se utiliza básicamente como punto de referencia.

b) En segundo lugar, se relajan las hipótesis neoclásicas de información completa e intercambio sin costes y se analizan las consecuencias de la existencia de *costes de transacción positivos*.

55 Aún en 1988, Coase, después de que la teoría de los costes de transacción haya sido sin duda la más fértil de la ciencia económica, se quejaba de la incomprensión de los economistas para su enfoque: "el rechazo o la aparente incomprensión me llevaba a concluir que la mayoría de los economistas tiene una forma diferente de enfocar los problemas económicos y no comparte mi concepción de la naturaleza del tema de estudio" (Coase, 1988*a*: 9).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

c) En tercer lugar, se flexibiliza la hipótesis común de que los bienes que tienen un valor poseen sólo dimensiones –precio y cantidad– y se analizan las consecuencias que tienen las variaciones cualitativas de los bienes y servicios para los resultados económicos y la organización económica.

d) En cuarto lugar, incorporan al paradigma, como trabajos pioneros, las aportaciones de George Stigler (1961) sobre economía de la información, de las regulaciones y de la organización industrial; los trabajos de Kevin Lancaster (1979) sobre la dimensión analítica de los bienes y las prolíficas contribuciones de Gary Becker (1976) sobre la teoría del capital y sobre la asignación de tiempo, así como sus aplicaciones del análisis económico al intercambio que se produce fuera de los mercados regidos por el sistema de precios, como por ejemplo, la economía de la familia.

La nueva economía neoinstitucional se aleja de la economía neoclásica en cuanto que no busca en el diseño de las estructuras de derechos de propiedad algo parecido a la maximización de la riqueza. No se trata tanto de buscar que los individuos, en su interacción social, busquen situarse en la curva de contrato de una *caja de Edgeworth* como en comparar las distintas cajas de Edgeworth posibles (estructuras de derechos y gobierno) y sus resultados. No se busca un óptimo absoluto, sino un óptimo local de un vector posible de instituciones dadas. Es evidente que este tipo de análisis descrito conlleva tres subanálisis concomitantes:

a) En un primer nivel, dados los "bordes" de la caja (estructura de derechos de propiedad y gobierno y las formas de organización), el análisis se centra en el impacto sobre los sucesos económicos.

b) En el segundo nivel, se mantienen exógenas la estructura de los derechos de propiedad, pero se endogeniza las estructuras de intercambio; es decir, se trata de explicar qué tipos de contratos serán más eficientes.

c) En el tercer nivel, una vez introducido el concepto de transacción, se intenta endogenizar los "bordes" de la caja de Edgeworth, es decir, las reglas sociales y políticas, así como la estructura de las instituciones políticas.

La idea de que, básicamente, se intercambian derechos de propiedad y de que el intercambio tiene costes económicos es la causa primordial del papel relevante que en el nuevo paradigma tiene el concepto de *contrato*. En la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

economía neoclásica, el empresario se podía asociar a un individuo que cada mañana enchufa su ordenador y le aparecen en pantalla las curvas de costes dibujadas; dando a otra tecla le aparecerá el "precio" que el mercado ha asignado al producto que vende; lo último que resta es que pulse otra tecla, como el "señor Del Monte", para que el precio se iguale al coste marginal y saber así qué cantidad producirá ese día. Toda la información está disponible: la tecnología a utilizar, los precios de los factores, los precios de los productos, etc. Fue la insatisfacción de esta imagen modelizada, pero deformada de la realidad, la que atacó a Coase. El empresario tiene que buscar la tecnología que existe en cada momento, averiguar los precios que tienen sus competidores, seleccionar al personal, negociar con el personal, negociar con los proveedores, vigilar que directivos, trabajadores, proveedores y clientes no se aprovechen de la relación, etc. Y todas estas actividades conllevan costes, que los individuos tratarán de disminuir diseñando estructuras de intercambio, es decir, diseñando estructuras de contratos para gobernar una multitud de intercambios.

El contrato es, por tanto, una de las unidades de análisis fundamentales de la economía neoinstitucional. Partiendo de las hipótesis de que los individuos, con frecuencia, toman decisiones en correlación con sus propios intereses y casi nunca en concordancia con el de los otros y, además, de que la información disponible sobre la calidad de lo que se intercambia o sobre el comportamiento futuro es asimétrica –entre otros muchos aspectos– la única forma racional de gobernar los intercambios mutuamente ventajosos es "perder" tiempo y recursos estableciendo las condiciones del intercambio a través de contratos. Evidentemente, estos costes no serán únicamente de carácter *ex ante* sino que incurrirán en ellos *ex post* para evitar el *azar moral.* Los costes de producción se asocian a los de ejecución de los contratos.

Todos los contratos tienen, lógicamente, una determinada estructura –cláusulas– en función de las circunstancias que concurren en los intercambios. Como ha subrayado Cheung (1970: 50), una de los fundadores de la nueva teoría de contratos: "Cuando se combinan los recursos de distintos propietarios en el proceso productivo, se realizan transferencias parciales o totales de derechos de propiedad mediante la suscripción de un contrato. Un contrato que recoja la transferencia parcial de derechos, como un alquiler o un *leasing*, configura una estructura. Las cláusulas o los términos que constituyen la estructura del contrato están diseñados, por regla general, para especificar: (a) la distribución de la renta entre los participantes y (b) las condiciones en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

el uso de los recursos. Cuando los derechos son transferibles, estas cláusulas son coherentes con la competencia de mercado, o están determinados por ellas [...] La elección de los contratos está determinada por los costes de transacción, los riesgos naturales (económicos) y los acuerdos legales (políticos). Sin embargo, los precios de mercado habituales no son más que uno de los muchos términos contractuales existentes (de hecho, en contratos de acciones no se especifican explícitamente los precios)".

El diseño de la estructura de los contratos utilizados en una sociedad dependerá de una multitud de factores, entre los que destacamos:

1. Qué tipos de derechos existen y su tasa de innovación.
2. La estructura legal y política.
3. El desarrollo económico y tecnológico.
4. La eficacia de la estructura judicial para garantizar los derechos y resolver las disputas sobre ellos.
5. La penetración en el tejido social de la legitimación de los derechos y del compromiso por el respeto de los pactos libremente celebrados.

Es obvio que entre los factores señalados existe *multicolinealidad*, pero la idea era resaltar la importancia de la ley, la moral y la ideología en las soluciones que los individuos dan a sus interacciones sociales en aras a lograr aquello que buscan en el ámbito de lo económico. Como ha expuesto, una vez más, Coase (1988*b*: 34): "Los costes de transacción se utilizaban en uno de los dos casos mencionados [*The Nature of The Firm*] que, si no se incluían en el análisis, la empresa no tenía sentido y en el otro caso [*The problem of Social Cost*] demostré, tal y como pienso, que si no se introducían los costes de transacción en el análisis de todo un conjunto de problemas, la ley no tenía sentido".

Si como se ha establecido, los costes de transacción abrían una nueva forma de analizar la realidad económica, que conllevaba el análisis del instrumento que propiciaba los intercambios, el contrato, no era de menos importancia el *qué* se intercambiaba. Así surge toda una literatura[56] que

56 Como artículos seminales podemos señalar sólo como botón de muestra, los de Coase (1960); Alchien y Demsetz (1973); Furubotn y Pejovich (1972); Demsetz (1967); Jensen y Meckling (1976).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

focaliza su interés en los derechos de propiedad, pues hablar de productos y servicios era un anacronismo desde el mismo momento en que se reconocen las distintas calidades, la simetría informativa y la incertidumbre, entre otras características de las transacciones. Además, muchos de los acuerdos económicos jamás utilizaban el precio como término del intercambio.

Los derechos de propiedad son los derechos que tienen los individuos para utilizar los recursos escasos. Como dicen Alchien y Demsetz (1973), lo que se posee no son los bienes en sí, sino lo que se posee son los derechos a usar unos recursos, incluyendo el cuerpo y la mente del ser humano, y esos derechos están siempre, frecuentemente, prohibiendo ciertas acciones. Poseer tierra significa normalmente tener derecho a labrarla (o no labrarla), excavarla, ofrecer a la venta o poner en venta esos derechos, etc., pero no el tener derecho a arrojar tierra al que pasa por delante, o usarla para cambiar el curso de un arroyo, o a obligar a alguien a comprarla. Lo que se posee, nos dicen, son los derechos de acción socialmente reconocidos. Furubotn y Pejovich (1972: 295) abundan en esta idea: "Un punto central señalado es que los derechos de propiedad no se refieren a relaciones entre el hombre y las cosas, sino más bien a *las relaciones behaviorísticas sancionadas entre las personas que surgen de la existencia de las cosas y atañen a su uso*. Las designaciones de derechos de propiedad especifican las normas de comportamiento en cuanto a las cosas que todas y cada una de las personas han de observar en sus interacciones con otras personas so pena de tener que soportar los costes de su quebrantamiento. Por consiguiente, el sistema de derechos de propiedad imperante en la comunidad puede describirse como conjunto de relaciones económicas y sociales que define la posición de cada individuo respecto a la utilización de recursos escasos".

Normalmente se distinguen tres categorías de derechos de propiedad. En primer lugar, existen derechos sobre la utilización de los activos –derechos de usuario– que definen todos los usos posibles que legalmente tiene un individuo sobre un activo, incluyendo el derecho a su transformación física o incluso a su destrucción. Debemos señalar que la limitación de los derechos que dé lugar a la reducción del conjunto de usos permitidos de un activo, hará disminuir su valor económico, si lo que se excluyen son aquellos usos de valor elevado. En segundo lugar, existe el derecho a obtener una renta de un activo y pactar los términos de un contrato con otros individuos. En tercer lugar, existe el derecho a transferir permanentemente los derechos de propiedad sobre un activo a otro individuo, es decir, enajenarlo o venderlo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Aunque las contribuciones son bastante diversas en cuanto estilo y contenido, las aportaciones científicas que han ido brotando entorno al concepto de estructuras de los derechos de propiedad se caracterizan, todas ellas, por el énfasis común en ciertas ideas básicas sobre la interconexión entre derechos de propiedad, incentivos y comportamiento económico; es decir, en este último aspecto, por las soluciones que idean los individuos, solos o en organizaciones, a través de los contratos, para disminuir los costes de transacción y, así, sacar el máximo rendimiento al intercambio social[57]. Como dicen Furobotn y Pejovich, la otra idea clave del análisis es que diferentes asignaciones de derechos de propiedad conducen a distintas estructuras de premios y castigos, por lo que deciden las elecciones de los que toman las decisiones.

La corriente de los derechos de propiedad tiene como uno de sus postulados básicos el que los recursos poseídos privadamente siempre tenderán a asignarse a los usos de mayor valor. Como ha señalado Cheung (1970: 64), la competencia y la transferibilidad del derecho de propiedad en el mercado desempeñan dos principales funciones en el plano contractual. En primer lugar, la competencia aglomera conocimiento de todos los propietarios en potencia y la transferibilidad de los derechos de propiedad asegura (a través de unos precios relativos flexibles) que se utilizarán los más valiosos. En segundo lugar, la competencia entre potenciales participantes en el contrato y la capacidad del dueño del recurso a transferir el derecho a su uso, reduce el coste de imponer las condiciones estipuladas en un contrato porque las partes en competencia estarán dispuestas a ofrecer o aceptar condiciones similares. Por tanto, la idea es que la competencia (usos alternativos) sugiere que una especificación más completa de los derechos individuales de propiedad reduce la incertidumbre y tiende a promover una asignación y un uso eficiente de recursos. Pero esto, necesariamente, nos retrotrae a una pregunta previa: ¿por qué existen derechos de propiedad? ¿Qué los explica?

### *2.5.2. La explicación de los derechos de propiedad*

Para Demsetz (1967), existe una íntima relación entre los derechos de propiedad y los efectos externos (externalidades). Es el modo de acotar o

57 Hasta cierto punto este nuevo enfoque comparte con la Escuela austríaca de economía (Menger, Mises, Schumpeter y Hayek) la idea de que la economía debe localizar su interés en el intercambio y en las instituciones que lo condicionan.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

delimitar qué acciones de los otros no les están permitidas y cuáles sí respecto a nosotros y, además, cuáles nos están permitidas o prohibidas a nosotros respecto de ellos. En un mundo de externalidades, por tanto, los derechos de propiedad es el *modus operandi* por el cual conseguimos la "internalización" de los efectos externos de la convivencia humana. De ahí que una estructura de derechos de propiedad sea, en esencia, un conjunto de reglas que delimitan las acciones externas permitidas y prohibidas, así como el marco a través del cual los individuos consienten intercambiarse acciones. Así, la corriente de los derechos de propiedad ve que la función primaria y fundamental de éstos es la de generar los incentivos para conseguir una internalización de las externalidades. La interdependencia social de cualquier naturaleza supone un potencial de externalidades, y esto hace que los individuos ideen formas para capturar los efectos positivos y disminuir los negativos, siendo la creación de los derechos de propiedad una de las formas más desarrolladas para tal fin.

No siempre, nos recuerdan estos economistas, es posible "internalizar" los efectos externos. Como siempre, esto dependerá de la comparación entre los beneficios que se capturan (o los efectos negativos que se minoran) y los costes de crear los derechos. Como establece el propio Demsetz, lo que convierte a un efecto perjudicial o beneficioso en una externalidad es el hecho de conseguir que el efecto incida en las decisiones de una o más personas que interactúan es demasiado elevado para que merezca la pena afrontarlo. La propiedad lleva consigo costosas mediciones y descripciones de los activos, así como la posibilidad de poder ejercer los derechos de propiedad. Por eso, el valor de los derechos de propiedad exclusivos depende, *ceteris paribus*, del coste relativo al ejercicio de dichos derechos, es decir, del coste de excluir a los otros, que en última instancia depende de la coacción.

Una de las ideas más atractivas del paradigma de los derechos de propiedad es aquella que se refiere a su dinámica. El sistema o la estructura de los derechos de propiedad no es estacionario. Antes al contrario, la aparición de nuevos efectos beneficiosos y perjudiciales o diferentes a los anteriores hacen que la estructura de derechos esté continuamente evolucionando. Los cambios de conocimientos dan por resultado cambios de las funciones de producción, de los valores del mercado y de las aspiraciones. Las nuevas técnicas, los nuevos modos de hacer las mismas cosas y el llevar a efecto cosas nuevas invocan efectos perjudiciales y beneficiosos a los que la sociedad no ha estado acostumbrada. Por todo ello, para Demsetz, la aparición de nuevos

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

derechos de propiedad tiene lugar en respuesta a los deseos de las personas interactuantes de ajustarse a las nuevas posibilidades de beneficios y costes[58].

Este proceso es bidireccional. Sabemos que el simple incremento de la población da pie a que determinados recursos libres se transformen en escasos, con lo que las personas tratarán de apropiarse de él socialmente. El caso del agua es bastante claro. Pero también sabemos que las nuevas tecnologías, por ejemplo, imposibilitan el ejercicio de derechos anteriores, o los simples cambios de la demanda dejan sin valor a las mismos. Continuamente, nuevos derechos son creados a la vez que otros, o bien desaparecen o bien permanecen como antiguallas. Todo este proceso es función de los costes de transacción implícitos en la creación o mantenimiento de los derechos de propiedad.

Si las externalidades explican en el paradigma neoinstitucional el por qué surgen los derechos de propiedad, el siguiente paso en la cadena de razonamiento es preguntarse cómo se ha explicado su origen. Los institucionalistas americanos y los representantes de la escuela historicista alemana tenían razón cuando decían, a principios de siglo, que la economía moderna carecía de una teoría que explicara los orígenes de la propiedad y que, por tanto, no podía pretender comprender la larga trayectoria del desarrollo económico. Pero desde los años 60, más o menos, un grupo de investigadores han tratado de remediar este vacío. Utilizando los instrumentos de la teoría neoclásica han aplicado estas técnicas de análisis al estudio del origen de la propiedad. Demsetz se apoyó en el trabajo de Eleanor Leacock, *The Montagnes Hunting Territory and the Fun Trade,* para apoyar su tesis de que los derechos de propiedad se desarrollan para internalizar efectos externos, cuando las ganancias de la internalización son mayores que el coste de ésta. La conclusión de Demsetz fue que el comercio de pieles empujó a los individuos a crear derechos de propiedad que evitasen la disipación de una renta que se había generado por el comercio de pieles. Antes del comercio, la caza sólo tenía un valor nutritivo y las externalidades eran despreciables por lo abundante que eran los animales. A partir de la introducción del comercio, la actividad de caza creaba una escasez en aumento (externalidad) que abocaba a los

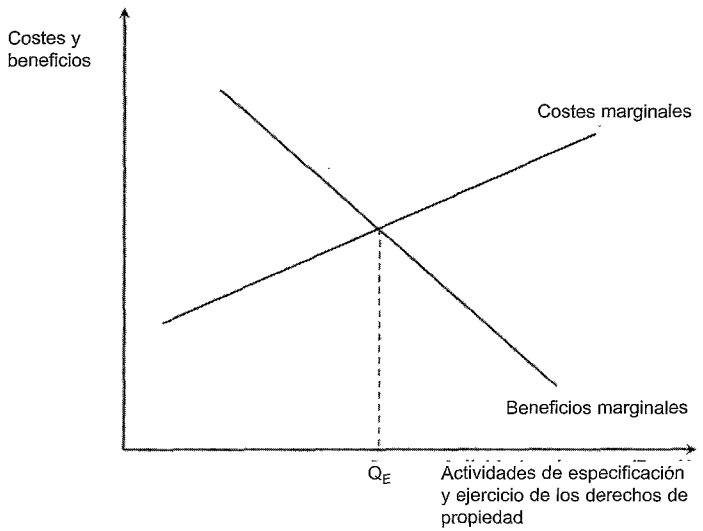
58 Los libertarios, como veremos, no se percatan de la importancia que tienen para los ajustes sociales esta realidad. Pensar que los derechos de propiedad se definen de una vez para siempre es un error de enfoque obvio.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

indios a restringir la caza, para lo cual el derecho de propiedad era una solución[59].

Anderson y Hill (1975) ampliaron la teoría simple de Demsetz incorporando explícitamente los costes de exclusión y aplicándola al estudio de la evolución de los derechos exclusivos sobre el uso de la tierra, el agua y el ganado de las grandes llanuras del oeste americano, durante la segunda mitad del siglo XIX. El modelo, excesivamente simple (ver figura 10), trata de explicar la inversión en las actividades de especificación y ejercicios de los derechos de propiedad en función de los costes y beneficios marginales de dichas actividades, que, a su vez, dependían de variables como tecnología de exclusión, precios de los factores relativos a la exclusión, probabilidades de intrusión, incrementando el valor del activo, etc.

**Figura 10**




Anderson y Hill (1975)

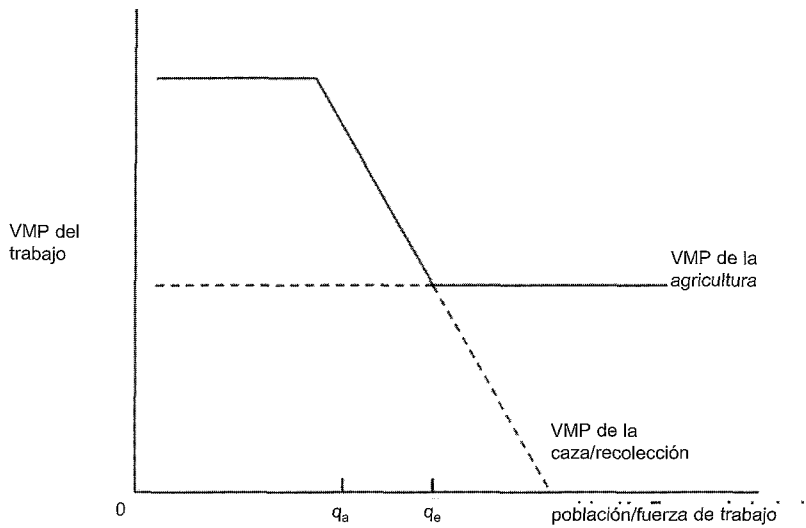
59 El trabajo posterior de McManus (1972) estudia la estructura de propiedad de los indios del estudio de Demsetz para esclarecer el por qué la propiedad privada no evitó el agotamiento de los animales de caza.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Un modelo también simplificado de la creación de los derechos de propiedad nos lo encontramos en el capítulo titulado "The First Economic Revolution", del libro Douglas C. North *Structure and Change in Economic History*. North (1981) explica el tránsito de la economía de caza a la economía sedentaria de la agricultura, lo que ha sido llamada la Revolución Neolítica, mediante un modelo en el que la propiedad comunal de la caza procura un crecimiento de la población que trae consigo la disipación de la renta[60], cosa que crea incentivos para que la agricultura sea desde ese momento una alternativa valiosa (ver figura 11), pero siempre que se garantizase la privacidad de los derechos. De ahí, que para North, la inversión en la agricultura necesariamente tenía que ir acompañada de derechos que evitasen las externalidades propias del oportunismo humano. Ahora bien, estos derechos privados no tenían que ser asignados a un hombre o familia, solían pertenecer a grupos independientes que a través de los tabúes y las costumbres limitaban, al menos en parte, los incentivos a la explotación del recurso.

**Figura 11**




North (1981)

60 Douglas North se apoya en el modelo conocido como "la tragedia de lo comunal" de Jens Warming (1911) modelizado por H. Gordon (1954).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Para North, "La Primera Revolución Económica" no fue una revolución porque alterase la actividad económica principal del hombre desde la caza y la recolección hacia la agricultura sedentaria. Fue una revolución porque esa transición creó un incentivo fundamental de cambio de proporciones desconocidas para la humanidad. El cambio de incentivos nace de los diferentes esquemas de derechos de propiedad en los dos sistemas. Cuando existen derechos de propiedad comunal sobre los recursos, el incentivo para la adquisición de mejor tecnología y para el aprendizaje es mínimo. Al contrario, los derechos de propiedad exclusivos que benefician a los propietarios suministran un incentivo directo para la mejora de la eficiencia y de la productividad, o en términos más fundamentales, para adquirir nuevos conocimientos y mejores técnicas de producción. Este cambio en incentivos es el que explica, a juicio de North, el rápido progreso realizado por la humanidad en los últimos diez mil años, a diferencia del lento desarrollo de la larga era primitiva de caza y recolección.

Otra de las importantes contribuciones desde la teoría neoinstitucional a la explicación del origen de los derechos de propiedad se debe a Field (1986). Partiendo de los modelos anteriores, el autor incluye como variable de costes secundarios, los costes de administración interna que surgen cuando se comparten los derechos exclusivos. Los derechos de propiedad tienen muchas facetas, pero el modelo de Field subraya una de ellas, *grado de exclusividad*, el cual puede variar dentro de la misma comunidad, desde la utilización conjunta de un recurso por toda la población de la comunidad, hasta el ejercicio de derechos exclusivos por parte de un sólo individuo. A su juicio, los derechos de propiedad, en línea con Demsetz, surgen de los intentos que hacen las *comunidades* para maximizar su riqueza.

El modelo de Field se compone de N personas o familias y una cantidad R de un recurso natural. El objetivo es encontrar, entre dos casos límites (propiedad común o parcelas de dimensiones 1/n), el tamaño óptimo de bienes comunales. Este tamaño, dada una productividad homogénea, dependerá de dos funciones de reacción: en la primera, dada una serie de variables exógenas, el tamaño óptimo de las agrupaciones estará función de los gastos de exclusión; en la segunda, dados, a su vez una serie de variables exógenas, el nivel óptimo de los gastos de exclusión dependen del número de agrupaciones en que se reparte el recurso natural. En términos analíticos las funciones serían las siguientes:

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

$$m = m(e) \quad y \quad e = e(m) \text{ con } \frac{\partial m}{\partial e} > 0 \text{ y } \frac{\partial e}{\partial m} > 0$$

siendo:

m = tamaño de las agrupaciones

m = 1 (recursos totalmente comunes)

m = N (recurso dividido entre todos los individuos)

e = gastos de exclusión

En la figura 12 representamos ambas funciones, que nos dan endógenamente el tamaño del recurso comunal y el nivel de gastos de exclusión. Field contempla entre las variables exógenas que modifican el equilibrio las siguientes: los gastos de administración de los bienes comunales, la tecnología de exclusión y sus costes y el valor del activo R según la demanda. Las conclusiones que extrae de su modelo son, entre otras:

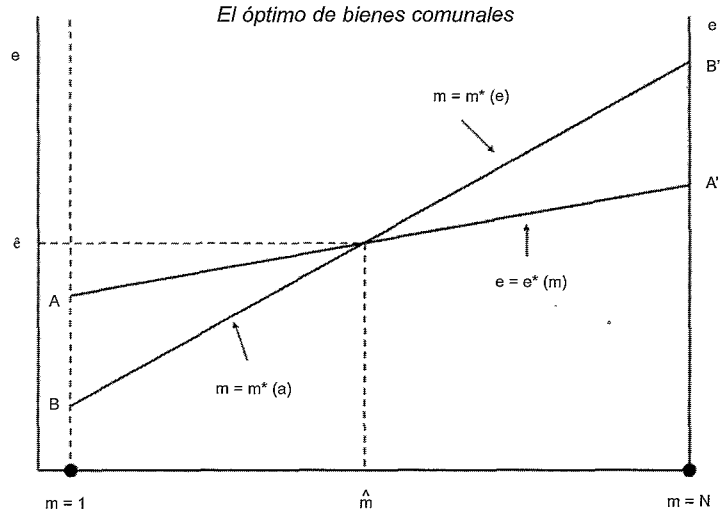
a) Un incremento de la eficiencia en la administración de los recursos comunes impulsa un crecimiento del tamaño de los mismos. Es decir, la función m se desplaza hacia arriba.

b) Un incremento en la eficiencia de la tecnología de exclusión reduce, *ceteris paribus*, el tamaño del recurso en común; nos acerca, en fin, a la propiedad privada.

c) Un incremento de valor del recurso R deja indefinido el equilibrio. Sería necesario conocer las intensidades de las respuestas (elasticidades). Por tanto, no es posible sacar la conclusión que el efecto riqueza origine una mayor privacidad de los recursos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Figura 12**




Field, (1986)

El modelo simple[61] de Field ha sido muy útil para estudiar la persistencia de estructuras de propiedad comunal en un sistema en el que predominan los derechos de propiedad exclusivos. El modelo simple nos dice que los derechos exclusivos sobre un determinado activo se establecen y se ejercen cuando los propietarios potenciales esperan obtener ganancias netas positivas de la exclusividad sobre dicho recurso. Cuando los costes marginales del ejercicio de los derechos exclusivos aumentan y los beneficios marginales disminuyen, es muy raro que los derechos exclusivos puedan establecerse completamente. La utilización de los bancos de pesca es quizás uno de los ejemplos mejor conocidos en el que los costes de exclusión y de administración son tan elevados que la propiedad privada (o derechos exclusivos) no es eficiente. Esto no significa que no se puedan idear estructuras para evitar la disipación de la renta comunal con la esquilmación de los recursos, como es el "barbecho" marino, o los paros biológicos, o el establecimiento de *cuotas individuales transferibles* como método para otorgar a los pescadores derechos de propiedad sobre las capturas.

61 Se denomina "simple" porque se hace abstracción de las estructuras políticas.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Hasta aquí se ha estudiado los aspectos más relevantes del nuevo paradigma que hemos llamado economía neoinstitucional, término que hemos adoptado de Eggertsson (1990). Se ha destacado el papel central que tienen los costos de transacción en el diseño de las estructuras de intercambio y cómo estos últimos se instrumentan a partir de los contratos. En este último apartado se ha visto la importancia de una teoría de los derechos de propiedad que complete el concepto de interacción y de contrato, pues, como se vio, en última instancia, los contratos se articulan para intercambiar derechos de propiedad. Incluso se han expuesto algunas de las aportaciones más interesantes para explicar el origen de esos derechos. No obstante, en todo el recorrido ha quedado como variable exógena las instituciones políticas. Todo derecho, sabemos, es un estatuto que permite hacer determinadas acciones y prohíbe otras, tanto a los que los poseen el derecho como al resto de los no propietarios; es decir, el derecho de propiedad individual es una institución *social* que obviamente *necesita* de legitimación. Por eso, referirnos a derechos de propiedad sin apelar a una acción colectiva (política) es una decisión que está coja de profundidad analítica. Como han puesto de manifiesto de forma clara Furobotn y Pejovich, una teoría de los derechos de propiedad no puede ser realmente completa sin una teoría del Estado.

### *2.5.3. Teorías neoinstitucionales del Estado*

La economía neoinstitucional ha puesto el acento en las instituciones sociales, como base para explicar las soluciones eficientes e ineficientes que los individuos han diseñado para obtener aquello que deseaban. Surge así la necesidad de interrogarse por las instituciones (reglas) que existen (el por qué existen) y los distintos estados que procuran cada uno de ellas. La interrelación entre el Estado, la ideología, la moral y los resultados económicos forman en este paradigma un todo coherente, al contrario del paradigma neoclásico, que olvida con gran frecuencia la urdimbre entre instituciones y soluciones sociales.

Según North (1981), no es posible explicar los resultados económicos sin una teoría de las instituciones. Esta teoría debe tener sus cimientos en:

1. Una teoría de los derechos de propiedad que describa los incentivos individuales y sociales del sistema.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

2. Una teoría del Estado, ya que es el Estado el que especifica y hace respetar los derechos de propiedad.
3. Una teoría que explique cómo las diferentes percepciones de la realidad influyen en la reacción de los individuos ante la cambiante situación "objetiva"; es decir, una teoría de la ideología, que incluye los aspectos morales.

En el paradigma neoinstitucional se parte de la base de que ninguna sociedad es viable si carece de mecanismos institucionales para restringir el acceso libre al capital humano y no humano y a los recursos naturales. El acceso abierto reduce la riqueza de una comunidad y es enemigo de la supervivencia en un mundo de recursos escasos. Los mecanismos sociales para restringir el acceso abierto y establecer derechos exclusivos pueden ser varios e interrelacionados, como la simple violencia, los sistemas ideológicos, las costumbres y los usos y las estructuras políticas organizadas como el Estado. Algunos modelos han centrado la atención en explicar la lógica económica de las sociedades primitivas dentro del contexto de los costes de transacción y del paradigma neoinstitucional. El propio North, como vimos, adopta esta perspectiva para explicar la primera gran revolución económica (la agricultura).

La necesidad del mecanismo institucional lo expuso claramente Gluckman (1956) cuando expone que en cualquier parte del mundo existen sociedades que carecen de instituciones gubernamentales. Es decir, carecen de personal oficial con poder para juzgar cuando se producen disputas y para hacer ejecutar las decisiones, para legislar y para tomar medidas de tipo administrativo que respondan a situaciones de emergencia, y para dirigir guerras tanto ofensivas como defensivas. Sabemos que este tipo de sociedad ha existido durante largos períodos de tiempo y que funciona mediante algún tipo de organización y legislación internasy que ha sabido defenderse con éxito de los ataques perpetrados por elementos externos. Por tanto, cuando llegaron los antropólogos dispuestos a investigar estas sociedades se toparon de inmediato con la cuestión de dónde se asentaba el orden social responsable de la cohesión que se apreciaba en dichas sociedades.

Algunas de las explicaciones dadas a la cuestión planteada por Gluckman se basan en la disuasión y la violencia, como las de Umbeck (1978) y Bates (1983), que poco aportan, a nuestro juicio, al modelo de Bush-Buchanan

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sobre el equilibrio natural de la anarquía hobbesiana. Otros modelos han puesto el énfasis de la explicación en el conjunto de creencias ideológicas, para reforzar la solución de no agresión mutua (Hirshleifer, 1980). Posner (1980) pone el acento en la existencia de costes de información relativamente altos en las sociedades primitivas y en la existencia de instituciones que eliminan de golpe la riqueza.

No es nuestra intención entrar a desgranar cada uno de los modelos que han explicado las sociedades estables sin Estado. Nuestro objetivo es adentrarnos en aquellas explicaciones que desde la economía neoinstitucional han explicado la existencia del Estado o lo han justificado. La idea de partida de la economía neoinstitucional es que la estructura institucional embrionaria de las sociedades preestatales no es capaz de soportar las complejas relaciones de intercambio que se establecen entre individuos independientes, ya que éstas corresponden a sistemas con un nivel de especialización en la producción altamente desarrollado, con grandes mercados avanzados y con sistemas productivos muy intensivos en el tiempo.

Una de las aportaciones más rigurosas en la compresión del papel central del Estado se debe a Douglas C. North (1973; 1979; 1981). Para este investigador, si no existieran el Estado ni sus instituciones, ni tampoco un sistema de derechos de propiedad en el que éstos puedan apoyarse, surgirán costes de transacción muy elevados que paralizarán los sistemas de producción complejos y no surgirán las inversiones que exigen relaciones de intercambio a largo plazo. No obstante, el Estado es un arma de dos filos: la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico, pero el Estado es a la vez el declive generado por el hombre.

El análisis de North parte de la idea de *estructura*. Por estructura entiende las características de una sociedad que considera básicas de los resultados sociales. Así, incluye las instituciones económicas, la tecnología, la población y la ideología de una sociedad. El objetivo original es explicar el cambio de la estructura, el funcionamiento y los resultados de la economía a lo largo del tiempo. Para este fin, rechaza las explicaciones neoclásicas del desarrollo histórico de las economías porque ignora cuestiones importantes: "El mundo al que se refiere [la teoría neoclásica] es un mundo sin fricciones, en el que no existen las instituciones y donde todo el cambio tiene lugar a través de mercados perfectamente operativos" (North, 1981: 19); es decir, un mundo donde los costes de adquirir información, la incertidumbre y los costes de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

transacción no existen. Cree que la teoría neoclásica al postular que la competencia lleva, "como una mano invisible", a obtener la máxima riqueza y a que sobreviva la institución, política o acción individual, más eficiente y a que perezcan las ineficientes, no se ha percatado que, en un mundo en que gran parte de las decisiones se toman fuera del mercado, las estructuras políticas ineficientes sobreviven durante largos períodos de tiempo.

La insatisfacción del modelo neoclásico para explicar la dinámica de las instituciones sociales y sus resultados concomitantes, es lo que le impulsa a reclamar la necesidad de contar con tres teorías básicas, tal como vimos: a) una teoría de los derechos de propiedad, b) una teoría del Estado y c) una teoría de la ideología. Estas tres teorías conforman la base de lo que llama teoría institucional.

Para North, en el desarrollo de la humanidad se han dado dos discontinuidades históricas principales en la relación población/recursos; "las denominadas Primera y Segunda Revolución Económica". La Primera es la Revolución Neolítica y la Segunda la sitúa en la unión de la ciencia y la tecnología en el siglo XIX. Entre estas dos revoluciones hay períodos de presión malthusiana que han sido superados unas veces por respuestas psicológicas y sociales y, otras, por modificaciones en la eficiencia de las instituciones económicas que han alterado la base de los recursos naturales. Aquí entran en escena la importancia de las tres teorías señaladas antes.

El stock de tecnología y el stock de conocimientos posibilitan a los seres humanos escapar de las "trampas" malthusianas, pero –he aquí una de las más importantes aportaciones de North (1981: 31)– no determinan por sí mismos la satisfacción humana que se alcanza dentro de esos límites. Es, precisamente, la estructura de la organización política y económica la que determina los resultados de una economía, así como la tasa de incremento de los conocimientos y del avance tecnológico. Las formas de cooperación y competencia que desarrollan los seres humanos y los sistemas para hacer respetar las reglas de organización de la actividad humana forman el núcleo de la historia económica. De hecho, para este autor, estas reglas no sólo describen detalladamente el sistema de incentivos y desincentivos, que guían y configuran la actividad económica, sino que también determinan la distribución subyacente de la riqueza y de la renta en una sociedad. Los dos cimientos esenciales para comprender la estructura son una teoría del Estado y una teoría de los derechos de propiedad.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Al igual que Furubotn y Pejovich y Demsetz, entre otros, North cree que una teoría del Estado es esencial porque es el propio Estado el que especifica la estructura de los derechos de propiedad. En última instancia, para el paradigma neoinstitucional, el Estado, que es responsable de la eficiencia de dicha estructura, es el causante del crecimiento, estancamiento o declive económico. De este modo, cree que una teoría del Estado debe ofrecer una explicación de las tendencias inherentes en las unidades políticas-económicas a generar derechos de propiedad ineficientes y de la inestabilidad del Estado en la historia.

El premio Nobel resalta la relación dialéctica entre los derechos de propiedad y el Estado. A su juicio, los derechos de propiedad que emergen son el resultado de una continua tensión entre los deseos de los gobernantes del Estado de apropiarse de las rentas generadas por la estructura por él creada y los esfuerzos por reducir los costes de transacción de los intercambios privados. No obstante, esta dicotomía es mucho más compleja que la expuesta. Este hecho le inclina a tratar separadas las teorías del Estado y las teorías de los derechos de propiedad y de los costes de transacción, manteniendo, a su vez, el postulado básico de que todas las organizaciones políticas y económicas poseen un conjunto de características comunes. Éstas son:

a) Las instituciones políticas y económicas están ideadas para maximizar la riqueza de los gobernantes, explotando las ganancias del comercio como resultado de la especialización (incluyendo una ventaja comparativa en la violencia).

b) Todas implican el establecimiento de limitaciones a la conducta en forma de reglas y reglamentos, así como un conjunto de procedimientos diseñados para detectar desviaciones y para hacer obedecer las reglas, junto a la articulación de un conjunto de normas de conducta, morales y éticas, para reducir los costes de hacer respetar las leyes.

Por tanto, el Estado es una organización con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende sobre un área geográfica, cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes, pero que al poseer una ventaja comparativa en la violencia está en situación de especificar y hacer respetar esos derechos de propiedad. En contraste con las teorías frecuentemente propuestas en la literatura de la ciencia política,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la sociología y la antropología, North (1986) cree que la clave para comprender el Estado reside en el uso potencial de la violencia para ganar el control sobre los recursos. Por tanto, no se puede desarrollar un análisis útil sobre el Estado si se le separa de los derechos de propiedad[62].

En aras a explicar la tendencia generalizada de los Estados a producir derechos de propiedad ineficientes e inestabilidades que les arrastran hacia al cambio económico y finalmente al ocaso, North desarrolla su teoría del Estado. En ella, inicialmente, se modeliza un Estado con un único dueño maximizador de la utilidad y la riqueza y que tiene tres características esenciales:

1°. El Estado intercambia un grupo de servicios (protección y justicia) por rentas. Dado que hay economías de escala en el ofrecimiento de estos servicios, el ingreso total de la sociedad es más alto, como resultado de existir una organización especializada, que si fuera cada individuo el que protegiera su propiedad.

2°. El Estado intenta actuar como un monopolista discriminador para maximizar su renta, separando cada grupo de gobernados e ideando derechos de propiedad para cada uno de ellos.

3°. El Estado está limitado por el coste de oportunidad de sus gobernantes, ya que siempre existen rivales potenciales para ofrecer la misma clase de servicios. Los rivales son los otros Estados, y los individuos que, dentro de la unidad político-económica existente, son gobernantes potenciales. El grado de poder monopolístico del que gobierna es, por consiguiente, una función de la proximidad de sustitutos para los diversos grupos de gobernantes.

North, cuando se refiere a los servicios básicos que el Estado ofrece, está señalando básicamente las reglas de la interacción social, cuyos objetivos son: por una parte, especificar las reglas fundamentales de competencia y

62 North (1981; 1986) critica las teorías contractualistas económicas del Estado porque, si bien explican las ganancias del contrato inicial, no la subsiguiente conducta maximizadora de sus componentes con intereses distintos. También critica las teorías depredadoras del Estado porque ignoran los beneficios iniciales del contrato y se centran en la extracción de la renta de los ciudadanos por parte de los que tienen el control del Estado.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

cooperación, es decir, el diseño de una estructura de derechos de propiedad para maximizar las rentas correspondientes al gobernante; por otra, reducir los costes de transacción para favorecer al máximo la producción social y, de este modo, incrementar el rendimiento de los impuestos que corresponden al Estado. "Este segundo objetivo producirá la provisión de un conjunto de bienes y servicios públicos (o semipúblicos), diseñados para rebajar los costes de especificación, de negociación y de hacer respetar los contratos que subyacen al intercambio económico"(North, 1981: 39). Para nuestro autor, el crecimiento de la producción social no se explica si no se tiene en cuenta las economías de escala asociadas a la invención de unos sistemas de leyes, de justicia y de defensa, del que el Estado es la organización primordial. De ahí, que insista en decirnos que, aunque en una mirada retrospectiva de la economía, los estados puedan vislumbrarse como causantes de una epopeya de guerras y matanzas, explotación, esclavitud y asesinatos en masa, el Estado ha sido el motor imprescindible para el progreso económico cuando éste ha tenido lugar. En claros ecos hobbesianos, dice que a lo largo de la historia los individuos, teniendo que elegir entre un Estado –que, sin embargo, resultaría explotador– y la anarquía, se han decidido por el primero, pues muchas veces cualquier conjunto de reglas es mejor que nada, y el gobernante no tiene ningún interés en establecer unas reglas tan duras que anulen la iniciativa privada de sus gobernados.

Del doble papel que le asigna North al Estado, deriva tres implicaciones fundamentales: a) el Estado, a la vez que impulsor de la riqueza social a través del diseño y garantía de los derechos de propiedad, es al mismo tiempo retardador o inhibidor del desarrollo, por su papel de extraedor de rentas; b) la creación de una infraestructura, diseñada para especificar y hacer respetar un cuerpo de derechos de propiedad, a la vez que para extraer los recursos a los gobernados, implica la creación de una burocracia o cualquier agente intermedio. Apelando a la teoría agente-principal de Jensen y Mckling (1976), sostiene que el gobernante especificará un grupo de reglas para intentar que sus agentes sigan una conducta consistente con sus objetivos. Sin embargo, se producirá una pérdida absoluta [valor residual] del gobernante, en el sentido de que sus agentes no se verán completamente sujetas a su autoridad y al conjunto de reglas establecidas por él; y c) por último, la dimensión del Estado será función de las curvas de ofertas de los distintos servicios. Así, y tomando algunos postulados vistos en el capítulo segundo sobre la importancia de la tecnología militar, cree que el tamaño de la unidad

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

política-económica "eficiente" depende de ésta por su incidencia en la curva de costes de la protección[63].

En conclusión, podemos resumir el modelo del Estado northiano destacando dos *roles* del mismo: como garante de derechos y como "participante" en las rentas sociales generadas por los derechos. El problema, por tanto, será investigar qué circunstancias o contingencias explican el difícil equilibrio entre estos dos *roles* que han permitido crear estructuras que facilitaron el crecimiento económico de las sociedades que crearon tal equilibrio.

Tanto la rivalidad de gobernantes como los costes de transacción tienen interesantes implicaciones en el modelo de North. Así, un Estado con gobernantes potenciales importantes dentro del propio Estado puede evitar ofender a los gobernantes poderosos aprobando una estructura ineficiente, pero favorable a estos grupos, sin pensar en los efectos negativos para el desarrollo social. De la misma manera, un gobernante encontrará a menudo conveniente conceder derechos de monopolio en lugar de mantener una estructura de propiedad más competitiva[64]. A su juicio, estas dos limitaciones explican conjuntamente la proliferación de derechos de propiedad ineficientes, pues la estructura de derechos de propiedad que maximice las rentas del gobernante (o de la clase dirigente) estará en conflicto con aquella que genere el máximo crecimiento económico.

De la explicación northiana del Estado surge la siguiente pregunta: ¿por qué los individuos no tratan de derrocar al Gobierno que imposibilita es desarrollo de derechos de propiedad eficaces? La respuesta está en la línea con la de Olson (1965): porque existe el problema del "gorrón" en toda acción colectiva. Al igual que la tradición del pensamiento político, del que

63 "Desde la ciudad estado griega hasta la nación estado, pasando por el imperio romano y la pequeña organización política descentralizada de la era feudal, la tecnología militar y sus cambios han jugado un papel primordial en la configuración de la curva de oferta" (North,1981: 41).

64 North y Thomas (1973: 10-11) ponen el ejemplo de la Mesta en España. "Aunque, indudablemente, la renta de la sociedad hubiera experimentado un incremento, parece que los ingresos que obtendría la Corona en concepto de impuestos sobre la tierra, aminorado por los costes de reorganización de los derechos de propiedad y de recaudación de impuestos, no igualaría a los que se venían consiguiendo de la Mesta, al menos a corto plazo".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

destacamos al genial Maquiavelo[65], North cree que el coste individual de oponerse a las fuerzas coercitivas del Estado ha producido tradicionalmente apatía y la aceptación de sus reglas, sin tener en cuenta lo agresivas que éstas fueran[66]. Este hecho explica por qué la innovación institucional vendrá de los gobiernos más que de los ciudadanos y por qué, también, las revoluciones serán palaciegas[67].

Qué duda cabe que la estabilidad del Estado, y no sólo de éste sino incluso de todo tipo de organización, tiene como argumento fundamental la variable ideológica. North reclama una teoría de la ideología como elemento imprescindible para entender el desenvolvimiento histórico de las economías y la existencia de las organizaciones económicas y sociales en cualquier tiempo. Como ya expusiera Max Weber (1922), la legitimación de cualquier organización es un fenómeno fundamental en el campo de las interrelaciones

65 Encontramos este argumento tanto en el *Príncipe* (1513) como en *Discurso sobre la primera década de Tito Livio* (1513-20). Por desgracia, el pensamiento de Maquiavelo ha sido deformado, cuando de hecho representa uno de los autores más importantes de la corriente republicana.

66 Aunque no la presenta explícitamente, North (1981) tiene en cuenta la literatura de los *seeking rent* que abordaremos más adelante. Él es consciente de que muchas de las estructuras de derechos se explican por la dispar influencia de los grupos sociales para condicionar el diseño de la estructura de los derechos de propiedad. La presencia de estos "buscadores de rentas" en el sector público era el aspecto que más desagradaba a Adam Smith (1776), tal como hemos visto en el capítulo I de esta investigación.

67 Esta es una de las conclusiones de la denominada *teoría económica de la revolución*, de la que destacamos a Gordon Tullock (1974*a*). Para Tullock, al margen de las consideraciones particulares que motivan el ejercicio de la violencia para cambiar el sistema, el individuo se enfrenta a un cálculo de costes y beneficios marginales, de forma que es factible establecer una regla muy sencilla para conocer el grado de participación en una revolución: el individuo debe descontar sus beneficios potenciales de la revolución de sus costes probables. Como su acción individual tiene una probabilidad (P) pequeña de producir el cambio deseado (B), unido a la ganancia de ocupar un cargo (D), frente a los costes personales de participar en la revolución (C), la propensión a participar (R) en esos movimientos será menor para el ciudadano, que para los militares, de ahí la frecuencia de golpes de Estado frente a las insurrecciones. Mueller (1974: 145) sintetiza la proposición de Tullock de la siguiente forma:

$$R = B*P + D - C$$

No entramos a valorar la teoría de Tullock en profundidad, sólo apuntamos, con North (1981), que la teoría del "gorrón" necesita una teoría de la ideología.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

humanas. Las personas no son tan pasivas como nos las retrata la teoría del gorrón; esas mismas personas son capaces de jugarse la vida altruistamente por cambiar las estructuras que consideran injustas. De ahí que se deba introducir un elemento moral y/o ideológico para entender la estabilidad y el cambio de las estructuras sociales, entre ellas el Estado y los derechos de propiedad. Desde siempre, los investigadores sociales como Hobbes (1650) y Bentham (1789), por ejemplo, han resaltado la importancia del lenguaje para depositar "imágenes" en las mentes de los individuos, en aras de hacer ver a los individuos que el *statuo quo* o es justo o bien es injusto[68]. La teoría económica está coja sin una explicación convincente del altruismo y la manipulación ideológica. "¿Cómo podemos explicar la conducta altruista (por ejemplo, la donación anónima de sangre), la buena voluntad de la gente que se compromete a sacrificios inmensos sin evidente ganancia posible? ¿Cómo podemos explicar el gran número de gente que vota o la enorme cantidad de esfuerzo que los individuos dedican a participar en organizaciones voluntarias, donde los rendimientos individuales son pequeños?" (North, 1981: 25).

Otro aspecto a resaltar de la moral y la ideología, implícito en la discusión anterior, es la repercusión sustantiva que éstas tienen en la disminución de los costes de transacción, facilitando, por tanto, los acuerdos y el diseño de las estructuras sociales que gobiernan los mismos. Cuando el oportunismo se atenúa por el respeto a ciertos valores, los costes de selección adversa y de azar moral se reducen significativamente. Si todas las organizaciones estuviesen impregnadas de "depravados hobbesianos" no daría nunca como fruto las organizaciones sociales actuales, ni nos estaría permitido el bienestar del que disfrutamos. En suma, según North (1981), el mundo neoclásico sería una jungla donde cualquier sociedad sería inviable.

El trabajo northiano, respecto al papel del Estado, como sujeto imprescindible del desarrollo económico y, a la vez, causa del declive o inhibidor del crecimiento, puede sintetizarse gracias al modelo de Findlay y Wilson (1984). Las variables y funciones del modelo de Findlay y Wilson son los siguientes:

$Y = f(L,K)\ p(G);\ \ H = L + G$

Y = función de producción agregada

68 El concepto marxista *alineación* es central en esta discusión.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

L,K = factores productivos

f = función de producción privada

p = función de producción de "orden público"

G = empleados del Gobierno

H = oferta total de trabajo

L = empleados en el sector privado

Puesto que Findlay y Wilson parten de la hipótesis de que la oferta de trabajo de esta economía es homogénea y constante, podemos escribir:

$$Y = y(G)$$

Asumiendo que:

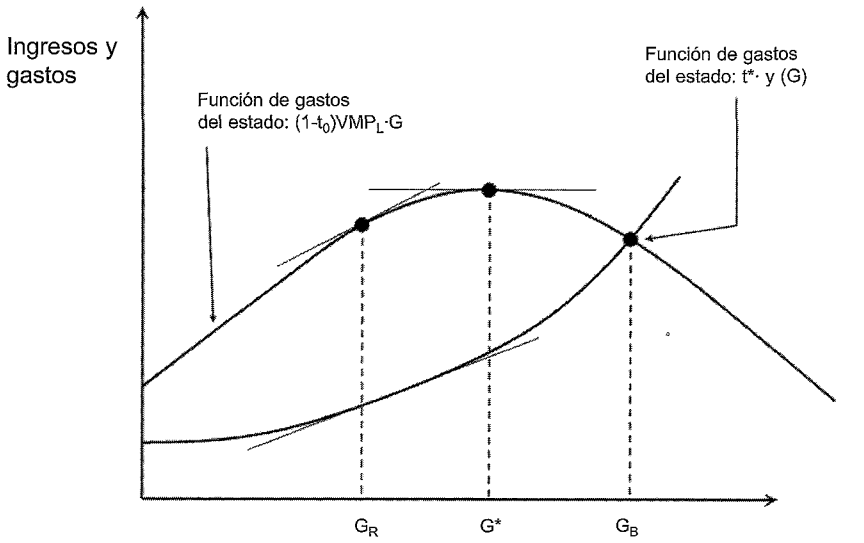
$$\frac{\partial P}{\partial G} > 0 \quad \text{y} \quad \frac{\partial^2 P}{\partial g^2} < 0$$

y que f(K,L) es homogénea de primer grado en L y K.

En la figura 13 se representa la relación entre Y e G. La expansión del sector público hace aumentar al principio la producción nacional, Y, y después, a partir de un determinado punto, la reduce. La producción máxima, Y*, se alcanza para un determinado nivel de empleo público, G*, para el cual, el producto marginal correspondiente a los trabajadores del sector público iguala al producto marginal de los trabajadores del sector privado. Pero el modelo necesita completarse con la detracción de recursos del sector privado para hacer frente a los gastos de G. De ahí que la hipótesis de salida de Frindlay y Wilson es que el Estado establece un impuesto proporcional, t, para todos los niveles de renta. Por tanto, los ingresos derivados de la recaudación de este impuesto son iguales a tY. En este caso, el proceso de optimización implica encontrar no solamente el nivel óptimo de empleo público G*, sino también el tipo impositivo correspondiente t*. Se asume que los salarios públicos y privados son iguales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Figura 13**




Eggertsson (1990)

En el modelo se ha supuesto que el tipo impositivo es exógeno ($t_O$); de esto se deduce que la única variable que el gobernante puede controlar es el nivel de empleo. El gobernante trata de maximizar su riqueza eligiendo un nivel de empleo en el sector público. En esta figura 15, la maximización del superávit presupuestario implica que se alcanza un nivel de G que corresponde a la distancia vertical máxima entre la función de ingresos por recaudación de impuestos y la función de gastos. Este modelo elemental da los siguientes resultados:

a) $G_R$ estará situada a la izquierda de G*. Puesto que G* corresponde a un nivel de renta Y*, que es la producción máxima de la economía, esto implica que $Y_R$ será siempre menor que Y*.

b) El gobernante suministra una cantidad menor de servicios a la economía. El desplazamiento de $G_R$ a G* es eficiente en el sentido de Pareto. Es posible maximizar la producción de la economía cambiando las reglas fiscales. Por ejemplo, el gobernante, en lugar de recibir la recaudación residual, podría percibir sus ingresos mediante la recaudación de un impuesto uniforme. Este cambio proporcionaría un ingreso neto

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

más elevado para el gobernante por la recaudación y una renta mayor para los ciudadanos, después de haber pagado los impuestos. North (1981) puntualiza que este tipo de ajustes se bloquean muy a menudo, como consecuencia de los costes de medición, los costes de contratación y de la política de poder.

c) Si la burocracia controla el presupuesto, éste tratará de ampliar su poder y prestigio aumentando el personal que tiene contratado. En la figura 15 esta situación está representada por el punto $G_b$, en el que el Estado suministra a la economía un exceso de servicios públicos y donde volvemos a tener $Y < Y^*$.

Concluimos aquí el análisis dedicado al Estado, desde la perspectiva del que hemos denominado paradigma neo-institucional. La idea más poderosa que nos ha suministrado éste es que si no existiesen costes de transacción, no necesitaríamos ninguna institución social que regulase los intercambios y, además, las externalidades no representarían ningún problema. Pero, precisamente, porque vivimos en un mundo de incertidumbre, los costes de transacción son positivos, y a partir de esta realidad, como no se ha cansado de repetir Coase (1937; 1960; 1988*a*)[69], la ley (el Estado), el mercado, la empresa (organización) y la ideología tienen mucha importancia en el desarrollo de las sociedades.

### *2.5.4. Una digresión sobre la importancia de la ideología*

North (1981; 1987) y de Jasay (1985) reclaman, una y otra vez, la necesidad de elaborar una teoría de la ideología que complete el cuadro analítico

69 Coase (1988*a*) se ha quejado reiteradamente de la tergiversación de su denominado *Teorema de Coase*. Los economistas ortodoxos han resaltado la demostración de Coase de que en ausencia de costos de transacción, si se definen bien los derechos de propiedad, da igual la presencia de las externalidades: siempre se alcanzará maximizar la producción social, independientemente de quien tenga los derechos. Pero, precisamente, lo que Coase quería resaltar era que en realidad sí existen costes de transacción y, por tanto, a quién asignemos los derechos tiene una gran importancia para la producción social. Esto se podría resumir diciendo: la asignación de derechos no es neutral respecto a la renta de la sociedad.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

desde el cual poder ahondar la explicación de las instituciones sociales y su dinámica. Aunque North trabajó bajo un paraguas básicamente neoclásico, esto no le impide resaltar la importancia del mundo de las ideas. Muchas de las organizaciones sociales no podrían subsistir sin ese componente ideológico que las legitima. No sólo basta, como lo han expuesto North y Thomas (1973), con que la estructura de derechos diseñados por el Estado iguale el beneficio marginal social con el beneficio marginal individual; se necesita, además, que los individuos consideren que es legítima la estructura de derechos y las acciones humanas que la amparan.

Un claro ejemplo de lo dicho lo encontramos en Aristóteles (1974). Posiblemente asumiendo el conjunto de ideas compartidas por sus coetáneos, el macedonio rechazaba en su *Política* toda actividad mercantil con objeto de lucro. Lo legítimo, lo "elevado", en su época es la actividad y la participación en la *res publica*: la participación en la gestión de la ciudad-estado. No cabe la menor duda de que el reconocimiento social canaliza los esfuerzos hacia aquellas actividades que lo procura. Si el negocio mercantil no procura la honra social, no es de extrañar que la élite social desdeñara de él.

Como quedó resaltado cuando se abordó la formación histórica del Estado nacional en el capítulo primero, los desarrollos de las estructuras capitalistas y de los propios Estados nacionales fueron procesos interconectados, pero con resultados dispares en cada sociedad concreta. Apelar sólo a factores económicos para explicar las desigualdades resultados es ingenuo. Podemos asumir con North que el Estado intercambió esquemas de derechos de propiedad por rentas; pero esto no es más que una explicación parcial, pues ni se intercambiaron los mismos derechos, ni las limitaciones políticas eran las mismas en cada caso.

Tal como se vio, Max Weber puso el acento en el proceso de *racionalización* de la sociedad para explicar la formación del Estado nacional. En su *Ética protestante y el Espíritu Capitalista* parte de una pregunta básica: "¿qué serie de circunstancias han determinado que precisamente sólo en Occidente hayan nacido ciertos fenómenos culturales, que (al menos, tal como solemos representárnoslos) parecen marcar una dirección evolutiva de universal alcance y validez" (Weber,1901: 9). Entre los fenómenos, resalta Weber: 1) la ciencia como actividad consciente, el cultivo sistematizado de las especialidades científicas; 2) el funcionariado especializado; 3) el Estado como organización política, con una constitución racionalmente establecida, con un derecho racionalmente estatuido y una administración por funcionarios espe-

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

cializados, guiada por reglas racionales positivas; 4) la organización racional-capitalista del trabajo formalmente libre, con la separación de la economía doméstica y la industrial y la siguiente contabilidad racional.

Weber busca ese "primer motor" que ha originado esta racionalización de la vida social, económica y política del mundo occidental, donde el Estado, los derechos de propiedad, el mercado y la ética capitalista forman un todo imbricado. Parte de la base de que procesos de racionalización se han realizado en todas partes y en todas las esferas de vida, pero lo que caracteriza a la racionalización del mundo occidental es la conjunción de todos los fenómenos anteriores en una determinada coordenadas de tiempo y espacio.

La explicación de Weber es harto conocida: reconociendo la importancia fundamental de la economía, resalta "también" la influencia de ciertos ideales religiosos en la formación de una "mentalidad económica", de un *ethos* económico. En este caso concreto, de las conexiones de la ética económica moderna con la ética racional del protestantismo ascético. Weber (1901: 88-90) pone en el tapete de la racionalización del derecho, del Estado, del mercado y de la empresa, un elemento explicativo más: la "profesión" (*beruf*), la estimación del trabajo cotidiano como deber. "Lo absolutamente nuevo era considerar que el más noble contenido de la propia conducta moral consistía justamente en sentir como un deber el cumplimiento de la tarea profesional en el mundo". Aunque esta idea de profesión fue desarrollada por la Reforma y Lutero, Weber dice que no se pueden señalar afinidades íntimas entre Lutero y el "espíritu del capitalismo", ya que éste da pruebas de mentalidad estrictamente reaccionaria en su concepción de la ganancia frente a la escolástica tardía. Pero lo importante, no obstante, nos dice el autor alemán, es que el sentido religioso de la "profesión" es susceptible de adquirir matices y configuraciones harto diversas en sus consecuencias para la vida. Lo verdaderamente extraordinario fue la legitimación que el protestantismo, en contraste con la concepción católica, concedió al trabajo en el mundo, racionalizado en profesión. Prima religiosa en la profesión mercantil que no se observa en Aristóteles. La prima ética del trabajo no tiene como fin la obtención de lucro. No, éste es una consecuencia "no intencionada" de la profesión como predestinación del hombre en el mundo. Para Weber, son fines de salvación escatológica las que mueven la acción racional y es el movimiento ascético del protestantismo (pietistas, metodistas, calvinistas y bautizantes) el que le da la cobertura ideológica.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Para el puritanismo, todo está predeterminado: los que se salvarán y los que no. Toda acción de gracia es absurda. No existen obras que pueden modificar los inescrutables designios de la divinidad. De ahí que todo creyente tuviera, según la explicación Weber (1901: 135 y ss.), que plantearse necesariamente estas cuestiones: ¿pertenezco yo al grupo de los elegidos? ¿Cómo estaré seguro de que lo soy? Como medio de conseguir la seguridad en sí mismo de que se era uno de los elegidos, el protestantismo inculcó la necesidad de recurrir al trabajo profesional incesante, "único modo de ahuyentar la duda religiosa y de obtener la seguridad del propio estado de gracia". Este "desencantamiento del mundo" del protestante, contrasta con la piedad católica. Para el católico, la gracia sacramental de su Iglesia estaba a su disposición como medio de compensar su propia insuficiencia: el sacerdote era el mago que realizaba el milagro del cambio y que tenía en sus manos el poder de las llaves: se podría acudir a él con humanidad y arrepentimiento, y él administraba penitencias y otorgaba esperanzas de gracia, seguridad de perdón y garantizaba la emancipación de la terrible angustia.

El ascetismo laico del protestantismo, podemos decir resumiendo el pensamiento de weberiano, actuaba con la máxima pujanza contra el goce despreocupado de la riqueza y estrangulaba el consumo y singularmente el de artículos de lujo; pero, en cambio, en sus efectos psicológicos, destruía todos los frenos que la ética tradicional ponía a la aspiración a la riqueza, rompía las cadenas del afán de lucro desde el movimiento que no sólo lo legalizaba, sino que lo consideraba como precepto divino (en el sentido expuesto). Para el autor alemán, lo que esta época del siglo XVII legó como herencia a su sucesora utilitaria fue la exigencia de una conciencia buena en materia de enriquecimiento, con tal de que éste se realizase en formas legales. Desaparece todo resto del *Deo placere vio potest* y nació el *ethos* profesional burgués. El empresario burgués podía y debía guiarse por su interés de lucro y, por otra parte, tenía la seguridad tranquilizadora de que la desigual repartición de los bienes de este mundo es obra especialísima de la providencia divina.

No debemos perder de vista que el empeño de Weber fue no sólo tratar de demostrar que el espíritu del asceta cristiano fue el que engendró uno de los elementos constitutivos del moderno capitalista, sino, también, de la misma civilización moderna: la racionalización de la conducta sobre la base de la idea profesional. En todo caso, el capitalismo victorioso posterior no

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

necesita ya de este apoyo religioso, puesto que descansa en funcionamientos mecánicos.

La importancia de la ideología en el desarrollo de las economías, más que el sólo diseño de las reglas, ha sido recientemente defendido por Alain Peyrefitte (1995) en su libro *La Sociedad de la Confianza*. Para el autor francés, los valores y la mentalidad son los elementos valiosos del desarrollo. Invierte el dogma marxista del materialismo histórico: a la modernidad se accede desde lo intelectual. Cree que la divergencia en el desarrollo de los Estados europeos después del siglo XVII, con Holanda e Inglaterra a la cabeza, se debió sobre todo a la asunción de una "ética de la confianza" en los países protestantes frente a una "sociedad de la suspicacia" en los países de tradición católica. Cree que este espíritu arranca con Erasmo y su humanismo. Así, dice que Erasmo ilumina el amanecer del siglo XVII con una luz nueva: predica una religión fundada en la confianza y no en la humillación, en la competencia y no en la violencia, el espíritu humano que se marca a sí mismo y no en la jerarquía, en la innovación y no en la tradición, en la independencia intelectual y no en la sumisión.

La Iglesia católica y sus doctrinas, son para Peyrefitte, las que incitan, a menudo, a resistir el progreso económico. Así, los mercaderes ocupan un importante espacio en la Edad Media, pero lo hacen a despecho de la Iglesia; para la Iglesia, la actividad comercial en sí es menos condenable que sus malos usos. La doctrina oscila entre la suspicacia moral y la equiscencia práctica: acepta el hecho del comercio, pero recusa sus valores. El autor francés no recuerda que uno de los aspectos más conocidos de la suspicacia de la Iglesia lo representa el tabú sobre el préstamo de dinero. En la Edad Media, el papa Alejandro III libra una guerra sin cuartel contra el préstamo con interés: rechaza toda dispensa, condena la venta a crédito o a plazo fijo con sobreprecio estipulado y declara inaceptable la limosna de los usureros, es decir, de prestamistas o banqueros. No obstante, señala que la Iglesia no fue tan intransigente con la actividad financiera-vital, el comercio y el desarrollo; de hecho, Santo Tomás entreabrió la puerta al crédito, hasta que la Contrarreforma echara el cerrojo definitivamente.

Calvino es, para Peyrefitte, el que levantó la condena al préstamo con interés en el campo reformado. Fue el primero en reinterpretar la Biblia y en afirmar que la ley divina no prohíbe la usura y que la ley natural la permite. El uso de un capital tiene un precio. El préstamo de dinero es un servicio otorgado, una tarea que devenga un salario. El dinero, pues, deja de ser

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

estéril. Con él nace de manera explícita el *capital mobiliario*. El pensamiento económico del Reformador anuncia una nueva actitud frente al dinero. Ya no es sólo un medio de intercambio, la moneda no es únicamente un patrón; también es un recurso empresarial, una condición del desarrollo.

Si es importante la postura de Calvino ante el dinero, lo es todavía más, para Peyrefitte, su antropología positiva. Para el Reformador, el único tribunal es la propia conciencia, lo que refuerza la independencia espiritual y la disciplina del individuo. A partir de este *ethos,* de la propia responsabilidad y conciencia, con Calvino las nociones de *intercambio, mercadería y transacción* pierden su connotación negativa para alzarse hasta el rango de emblemas de la vida cotidiana. La vida económica, por tanto, no queda relegada al rechazo espiritual, condenada al desprecio y la vergüenza. Más bien es una buena imagen de la aventura humana y, mejor que una imagen, el lugar mismo en que se pone a prueba el valor humano.

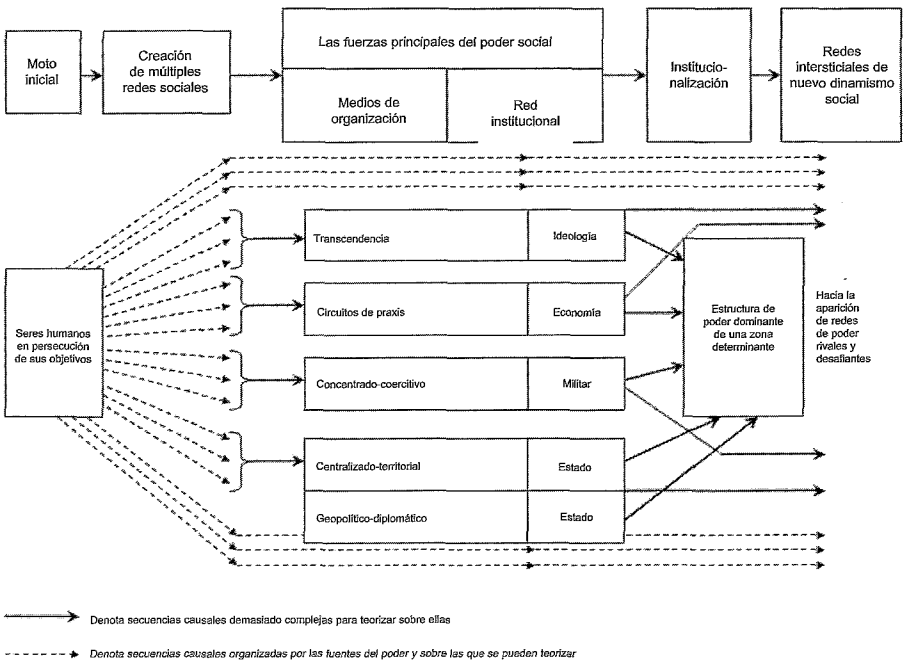
¿Cuál es la diferencia entre la explicación dada por Weber y la dada por Peyrefitte? Para este último, antes que una ética de la ascesis racional o de la predestinación, el calvinismo es ante todo una ética de la comunidad del intercambio, del desarrollo de las capacidades, de la fructificación de los talentos. "Este rasgo fundamental parece adecuado para explicar la aceleración que imprime el calvinismo a la actividad económica, financiera y comercial, allí donde es bien recibido; me parece una explicación más adecuada que las complejas tesis acerca de la "doble predestinación" o la "probación" en la que se extraviará Max Weber" Peyrefitte; 1995: 108). Es decir, la religión de la salvación no es contraria a la economía política. Aunque no se confunden, se unen; estamos, pues, ante una verdadera revolución mental, donde la confianza en el individuo y su capacidad de creación crean la palanca más poderosa del desarrollo humano.

Aunque nos hayamos desviado un instante de nuestro objetivo principal de la investigación, creemos que merecía la pena resaltar el papel de la ideología (incluimos la moral), para explicar, tanto el desarrollo de los Estados nacionales actuales como las instituciones sociales más básicas. Aunque el oportunismo condiciona el diseño de los mismos, no es de menor importancia el ámbito de los valores y las ideas para explicar, no tanto el diseño, como la permanencia de las instituciones. Sin legitimidad no hay organización social que perdure. Las ideas son motores básicos de la estructura de derechos de propiedad, que los individuos, en su interacción, llegan a conformar. El problema sigue siendo, sin duda, la importancia de la

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

ideología frente a los factores económicos, políticos y militares. Mann (1986) adaptó una explicación en que estos factores se superponían a la formación del Estado nacional (ver figura 14).

**Figura 14**




Mann (1986)

## 2.6. El rechazo del Estado

Hasta el momento, en este capítulo hemos ido desgranando aquellas teorías, tanto normativas como positivas, que de alguna manera justificaban la necesidad de contar con la institución estatal. Para algunos, como Aristóteles y sus seguidores los escolásticos medievales, el Estado (la sociedad) era una institución natural: inmanente a la naturaleza humana. Para otros, desprovistas ya de todo pensamiento teológico, el Estado es útil, bien porque evita el desgarro de una situación de guerra permanente como la anarquía (Hobbes),

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

bien porque es la única forma de salvaguardar los derechos naturales innatos de los hombres (Locke), bien porque suministra y garantiza los derechos de propiedad necesarios para una existencia civilizada (North).

De una u otra forma, el *Leviatán* es una institución social que la mayoría de los pensadores han considerado en último extremo como un mal menor. Pero esta postura no es un "pensamiento único". Algunas corrientes han alzado su dedo acusando al Estado de ser la más "antinatural" de las instituciones sociales. Desde campos ideológicos extremos, anarquistas de izquierdas y anarcocapitalistas (de derechas)[70] han alzado sus voces y razones en contra del Estado. Este apartado trata de ser una revisión suscinta de los principales argumentos que se esgrimen para negar toda legitimidad al aparato estatal.

### *2.6.1. El Estado desde el Anarquismo*

En el pensamiento anarquista[71] hay que distinguir dos corrientes básicas (Álvarez, 1992): una, más próxima a movimientos obreristas, de carácter más pragmática; y otra, más intelectual y nihilista y menos comprometida con la articulación de movimientos sociales.

El Anarquismo no se basó en ingeniosas fórmulas de cooperación para superar el individualismo capitalista, como hicieron los famosos socialistas utópicos"[72], ni rompió, en definitiva, tan tajantemente con la lógica aristotélica y el moralismo individualista kantiano, como lo hizo, a partir de la dialéctica hegeliana, el marxismo. Puede considerarse que el Anarquismo no es

70 Aunque el concepto de "derechas" es vago, lo utilizaremos en contraposición de aquellos planteamientos que abogan tradicionalmente por una "justicia social", que normalmente etiquetamos de "izquierdas". No obstante, los anarcocapitalistas rechazan que se le califique de "derechas".

71 A partir de ahora, el concepto "anarquismo" sólo lo adscribiremos a la corriente de izquierdas.

72 François Marie Fourier (1772-1837); Robert Owen (1771-1858); Claude- Henri de Saint Simos (1760-1825). Como dice Rafael del Águila (1992), resulta curioso que se les califique de socialistas, cuando mantuvieron posiciones contrarias a éste, y de utópicas, cuando en su mayoría creían en la cientificidad de sus análisis sociales y en el realismo de sus propuestas políticas. No en vano, reclamaban el pensamiento de A. Smith y de J. B. Say y no el de Tomás Moro.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

más que una radicalización del Liberalismo e incluso del Racionalismo ilustrado. Las creencias básicas de las que se nutren son la libertad individual, el poder emancipador de la razón y la ciencia, la inevitabilidad del progreso, la bondad básica del ser humano y la armonía fundamental de la naturaleza. Es este conjunto el que hace posible el ideal de una sociedad sin coacción[73].

Para Álvarez, los anarquistas, producto básico de la Ilustración, asumieron el ambiente intelectual positivista y su idea de que la ciencia era necesariamente progresiva y liberadora. Y no sólo porque los avances tecnológicos fuesen eficaces instrumentos contra males sociales, como la enfermedad o la escasez, sino porque la ciencia en sí misma encarnaba la Justicia y la Armonía (características de la naturaleza, al fin desvelada de modo incontrovertido). Las ciencias naturales eran "democráticas y liberales" y al extenderse el conocimiento científico al terreno de lo social, habría de acabar con las irracionalidades que en éste aún dominaban: la religión, basada en el temor y la ignorancia, sería suprimida por las "luces" del progreso, al igual que la "política", necesariamente autoritaria, violenta e intrigante, sería sustituida por la sociología, el nuevo saber que permitiría la toma de decisiones sobre las colectividades humanas, según criterios estrictamente científicos.

La idea de progreso impregna todo el pensamiento anarquista. Horowitz (1975) dice que Bakunin pensaba que el hombre se había elevado desde la animalidad gracias a su necesidad de saber y que su capacidad de abstracción ha sido la causa de todas las conquistas en pro de la emancipación humana. El mecanismo que explica la extensión y la inestabilidad del progreso es sencillo: las ideas nuevas que surgen en la historia humana gracias a los genios individuales son el germen de la rebelión y la protesta contra las situaciones de privilegio y barbarie. Aunque el poder, en un primer momento, intente abortar las nuevas ideas libertarias, éstas se expenderán irreversiblemente en los grupos sociales que derrocarán las estructuras de poder privilegiadas.

El Anarquismo, en línea con el iusnaturalismo de Locke, defiende la libertad individual en todos los campos. El hombre debe pensar por sí mismo "el mundo", sin esquemas preestablecidos por el poder, que intenta siempre

73 Vimos en el epígrafe dedicado al desarrollo del *Derecho Natural* cómo esta filosofía procuró a la razón un papel central; gracias a ella, la sociedad, los fenómenos sociales y sus instituciones, la naturaleza y sus leyes, tenían que pasar el filtro de la razón. Todo cuanto existía podía ser cuestionado. Los anarquistas son, pues, los que llevaron el pensamiento *iusnaturalista* hasta sus últimas consecuencias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

"depositar" en las mentes de los individuos una determinada forma de ver la realidad. Por eso, el Anarquismo "parte de una afirmación, perfectamente moderna, del derecho de cada individuo a actuar atendiéndose exclusivamente a los dictados de su propia conciencia y de su propia voluntad, así como el valor único e insustituible de cada personalidad, cuya expansión no debe verse limitada por ninguna frontera ajena o exterior" (Álvarez, 1992: 268).

Para el Anarquismo, no cabe ninguna otra construcción ideal o social –Bien Común, Dios, Patria, Sociedad, Ley, Razón de Estado–, en cuyo nombre se pueden limitar las libertades de una entidad humana tan autosuficiente y sacrificada. Surge así el Anarquismo como un desafío contra la autoridad política, contra ese Estado cuya centralización, burocratización y presencia efectiva en la vida social –desarrollo que se esbozó en el capítulo primero de este ensayo– se acentúa a pasos acelerados en la Europa del siglo XIX. El Estado es el enemigo y opresor, por excelencia, de la "libertad natural" del ser humano. Quizá no hay texto en que se contemple el rechazo al Estado con mayor fuerza, que en la fogosa y clásica andanada de Proudhon: "Ser gobernado significa ser vigilado, inspeccionado, espiado, dirigido, legislado, reglamentado, encasillado, adoctrinado, sermoneado, fiscalizado, sopesado, evaluado, censurado, mandado, por seres que carecen de títulos, capacidad o virtud para ello. Ser gobernado significa verse anotado, registrado, empadronado, arancelado, sellado, timbrado, medido, cotizado, patentado, licenciado, autorizado, apostillado, amonestado, prohibido, reformado, reñido, enmendado, al realizar cada operación, cada transacción, cada movimiento. Significa verse grabado con impuestos, inspeccionado, saqueado, monopolizado, [...], robado, en nombre y so pretexto de la autoridad pública y del interés general. Y luego, a la menor resistencia, a la primera queja, ser castigado, multado, insultado, vejado, [...], ultrajado y deshonrado. Eso es el Gobierno, ésa es su justicia, ésta es su moral"[74].

Este individualismo extremo de los anarquistas no era para reivindicar, a su vez, una comunidad de hombres libres. Salvo algunos anarquistas del ala nietzchiana, pensaban que la libertad de cada uno se aseguraba con la libertad de los otros[75]. Cualquier antagonismo entre estas libertades se resolvía, en

74 Cita tomada de Álvarez (1992: 270-271).

75 Ecos claros del *Contrato Social* de Rousseau (1762).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

definitiva, por su creencia en una armonía natural última que, más allá de los conflictos superficiales, conciliaría los intereses individuales y los sociales, la máxima expansión de cada personalidad y el máximo bienestar y la libertad de la sociedad en su conjunto. En fin, se partía de una confianza aristotélica en la sociabilidad de la especie humana.

A juicio de Álvarez, de su diatriba a las estructuras de poder, entre ellas, y primordialmente, al Estado, y de su confianza en la libertad "natural" como eje de relaciones comunales antijerárquicas, el Anarquismo toma como fórmula política el federalismo. El socialismo antiautoritario consistirá en un conjunto de colectividades de trabajadores autogestionados, unidos solamente por pactos libremente concertados, sin ninguna autoridad dictatorial revolucionaria por encima de ellos. En la base estarán las comunas o colectividades, unidades fundamentales de la producción y convivencia, en las que todos habrán de encontrar garantizado su derecho a la instrucción, al trabajo y a la libre expansión de su personalidad. En la cúspide, tras haber pasado por distintos niveles de cooperación pactados entre las colectividades, se llegará a la compenetración libre y universal de las razas bajo la única ley del contrato.

La diferencia más radical de la construcción anarquista, respecto a la teoría contractual anglosajona (Hobbes y Locke), es que con el pacto se trata de organizar la vida social alrededor de la producción y no de producir ningún tipo de poder, por fragmentado y escalonado que se imagine y, sobre todo, como cimiento y soporte del todo el edificio, se halla la colectivización de los bienes de producción, que quedan en manos de las unidades sociales básicas, esto es, de las del nivel municipal ¡Cuán alejado están de Locke!

Como se dijo al principio de este apartado, se puede hablar de dos corrientes básicas en el Anarquismo. En la corriente obrerista predominaba una orientación populista, fraternal, basada en la defensa de los valores comunitarios y en las reivindicaciones pre-sindicales sobre bases morales cristiano-puritanas. La educación forma una estrategia básica, pues es el mecanismo para desterrar toda irracionalidad que subyuga la libertad del ser humano. La corriente individualista o nietzcheana, por contra, es abiertamente elitista, hedonista, antirracionalista e intuicionista. Como dice Álvarez (1992: 287), el Anarquismo propugnaba "una libertad personal inmediata, en la práctica diaria, lo que tenía que ser muy del gusto de quienes se dedicaban a la creación intelectual o artística. Es lógico que fuese en esos medios

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

donde se pusiese de moda una crítica estético-política del mundo burgués, muy cercana a la acracia".

Cerramos aquí la digresión que hemos trazado del movimiento anarquista. Nuestra idea al incluirlo fue dar cuenta de uno de los movimientos políticos que, desde las mismas bases iusnaturalistas que el contractualismo, negó toda legitimidad al Estado.

### *2.6.2. El rechazo del Estado y la defensa del Mercado de los anarcocapitalistas*

Como sostiene Puy (1996), la importancia histórica que en Europa, y particularmente en España, han tenido los ideales anarquistas de carácter colectivista, el comunismo *libertario*, ha oscurecido de nuestro conocimiento a la otra tradición libertaria, desarrollada frecuentemente en los Estados Unidos, y que en aquel país es conocida por el nombre de *anarcocapitalismo* o *anarquismo de propiedad privada*. Entre sus defensores destacan Murray Rothbard (1974 y 1882), David Friedman (1973), Spooner (1973) y Nock (1928).

Moss (1974: 20) señala que el anarcocapitalismo de Murray Rothbard, características extensibles a toda la corriente, se forma incorporando a un cuerpo único de pensamiento diferentes tradiciones ya conocidas: 1) la escuela austríaca de pensamiento, fundamentalmente Mises (del que el propio Rothbard fue discípulo), de la que adopta la visión global de los procesos de intercambio en el mercado (*proxeología*); 2) la tradición racionalista del Derecho Natural, tanto en la configuración de los derechos *naturales* de los individuos –entre ellos la propiedad–, como la capacidad racional de descubrir verdades éticas fundamentales[76]; 3) el movimiento conservador norteamericano, profundamente descentralizador del poder a nivel interno y el

76 En su defensa de la *ley natural*, es decir, de una moral objetiva descubierta únicamente con la razón, Rothbard (1982: 33-35) dice: "Resulta verdaderamente desconcertante que sea tan elevado el número de filósofos actuales que tratan con desdén el término "naturaleza", como si fuera una inyección de misticismo y de concepciones sobrenaturales [...] Ahora bien, si las manzanas, las piedras y las rosas tienen sus naturalezas específicas; ha de ser el hombre el único ser que no puede tener la suya [...] Una de las desdeñosas críticas que suelen aducir los adversarios de la ley natural dice: ¿Es que hay alguien capaz de fijar las supuestas verdades del hombre? La respuesta no es *alguien*, sino *algo*: la razón humana".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

aislamiento en lo internacional; y 4) la tradición individualista de la historia, que interpreta los acontecimientos históricos en función de los intereses y motivaciones egoístas y personales de los distintos actores que intervienen en cada situación.

Al contrario que políticos y economistas, los anarcocapitalistas no creen que la salvaguarda de los derechos naturales necesita de una acción colectiva cuyo eje sea el Estado. Es cierto, dicen, que el Estado desempeña varias funciones importantes o incluso necesarias funciones: desde la promulgación de las leyes y la creación de plantillas de políticos y bomberos hasta la construcción y conservación de las calles y carreteras y los servicios postales. Pero, "esto no demuestra de modo alguno que *sólo* el Estado pueda cumplir estas tareas ni que las lleve a cabo de un modo aceptable" (Rottibard, 1982: 225).

Para esta corriente capitalista del Anarquismo, el Estado es definido como aquella institución que posee, una, o ambas, (y normalmente ambas) de las siguientes propiedades: (a) obtiene sus ingresos a través de la coerción física denominada imposición; y (b) mantiene un monopolio coercitivo en la provisión del servicio de defensa (política y justicia) sobre un área territorial determinada. También se le define (Friedman, 1973) como agencia de "coerción legitimada", donde la coerción es entendida como la violación de lo que la gente en una sociedad determinada cree que son los derechos de unos individuos frente a otros individuos.

Rothbard cree que a lo largo de la historia, grupos de hombres que se dan a sí mismos los nombres de "Gobierno" o "Estado" han intentado –generalmente con éxito– hacerse con el monopolio coactivo de los tableros de mando de la economía y la sociedad. El Estado, piensa, se ha arrogado el monopolio coactivo sobre la política y los servicios militares, la promulgación de las leyes, la administración de la justicia, la acuñación de la moneda, las tierras vírgenes (el "dominio público"), las vías de comunicación..., de prácticamente todo aquello que afecta a nuestras vidas. Pero por encima de todo –en esto coincide con Weber– el monopolio crucial del Estado radica en el control del uso de la violencia: desde la policía y las fuerzas armadas a los tribunales. El control de la policía y del ejército es de singular importancia para reforzar y asegurar todos los restantes poderes del Estado, entre el que incluye como fundamental, el de extraer rentas de los ciudadanos mediante la coacción: "sólo el Estado consigue sus ingresos mediante coacción, amenazando con graves castigos a quienes se nieguen a entregarle su parte. A

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

esta acción se le llama "impuestos", aunque en épocas de lenguaje menos refinado se le conocía con el expresivo nombre de "tributos". La contribución es, pura y simplemente, un robo, un robo a grande y colosal escala, que ni los más pequeños y conocidos delincuentes pueden soñar en igual. Es la aprobación coactiva de las propiedades de los moradores (o súbditos) del Estado" (Rothbard, 1982: 227).

Por tanto, una de las ideas básicas del pensamiento anarcocapitalista es que el Estado es una organización que ha desarmado a los individuos de los legítimos derechos de defensa de sus deberes naturales (la trilogía lockiana: vida, libertad y propiedad), y que gracias al monopolio de la violencia que ha obtenido puede impunemente extraer de los individuos rentas y prebendas personales como el servicio militar, aunque reconocen que determinadas formas políticas se ajustan más que otras a las necesidades de los ciudadanos, pero sin que esto signifique que pierdan el carácter de organización mafiosa.

Los anarcocapitalistas rechazan, por incoherente, la idea de Wicksell (1897) de que los impuestos se asemejen al intercambio voluntario del mercado, donde aquellos son los pagos de los servicios colectivamente disfrutados. No existe tal intercambio libre, pues como el ladrón, señalan Rothbard, Friedman y Spooner, el Estado exige, como a punta de pistola, nuestro dinero: si el contribuyente se niega a pagar, se le quita sus activos a la fuerza y si intenta resistirse es arrestado. Asimismo, niegan, en segundo lugar, las argumentaciones que han esbozado la teoría económica sobre el problema del *free rider* en la acción colectiva de los bienes públicos, porque dicen que en el caso de los impuestos, el individuo que los paga bajo amenaza de coacción no demuestra ningún tipo de preferencia voluntaria por ninguno de los beneficios que supuestamente recibe a cambio. Entienden que basta la presencia *de un* solo libertario o de un anarquista en un país para echar por tierra, ya por esta sola razón, el argumento de que los impuestos son "realmente voluntarios".

Como se apuntó antes, el hecho de que las sociedades se articulen en la esfera política a través de procesos democráticos no es razón suficiente, a juicio de libertarios capitalistas, para legitimar la función de los Gobiernos. La crítica al sistema democrático la construyen en base a tres argumentos: primero, incluso en el caso de que la mayoría de los ciudadanos apruebe específicamente todas y cada una de las acciones concretas del Gobierno, ello sería sencillamente tiranía de la mayoría, no un acto voluntariamente

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

realizado por cada una de las personas del país. En segundo lugar, y en claros ecos rousseaunianos, por contra de una democracia directa, los ciudadanos no votan a favor o en contra de unas medidas específicas, sino que eligen "representantes" dentro de las listas electorales, que una vez elegidos pueden imponer su voluntad durante un determinado período de tiempo. En esta línea, Spooner (1973: 29) nos dice de los funcionarios que "ellos no son nuestros servidores, ni nuestros agentes o representantes [...] No podemos hacernos responsables de sus actos. Si un hombre es mi servidor, mi agente o mi abogado, asumo necesariamente la responsabilidad de todos los actos que ejecuta dentro de los límites de los poderes que le he conferido [...] Pero ningún ciudadano que se sienta perjudicado en su persona o en sus propiedades por decisiones del Congreso puede acercarse a los electores concretos y exigirles responsabilidades por los actos de sus llamados agentes o representantes. Y esto demuestra que los presuntos agentes del pueblo, de todos y cada uno de los ciudadanos, no son, en realidad, agentes de nadie". En tercer lugar, aún en el supuesto que se admitiese como legítimo la regla de la mayoría, en realidad la abstención deslegitima todo argumento de la aprobación voluntaria. Como subraya, una vez más Spooner , lo cierto es que en el caso de cada ciudadano en particular no puede entenderse su voto actual como prueba de consentimiento. Al contrario, debe considerarse que el ciudadano se encuentra, sin que le hayan pedido su consentimiento, rodeado por un Gobierno al que no puede resistir. Ve también que otros ciudadanos ejercen la tiranía sobre él mediante el uso de las papeletas. Ve además que si se decide a utilizar su voto, tiene una oportunidad de liberarse de la tiranía de los otros, sometiéndole a su poder.

Son los argumentos apuntados, apoyados en el trasfondo de la filosofía iusnaturalista, los que le dan cobertura a los anarcocapitalistas para calificar al Estado como organización "criminal". La lógica es clara: si los impuestos son obligatorios, forzosos y coactivos y no se distinguen del robo, el Estado es una organización criminal, "mucho más formidable y con muchos mejores resultados que ninguna "mafia" privada de la historia" (Rothbard, 1982: 232). Spooner no es menos contundente cuando afirma que según la teoría constitucional todos los impuestos se pagan voluntariamente y que los Gobiernos son compañías de seguros mutuas, pero que en la realidad el Gobierno es como salteador de caminos que le espeta al ciudadano: "la bolsa o la vida".

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Si el Estado es una organización criminal, ¿cómo se explica su aparente legitimidad? Aquí introducen los anarcocapitalistas el componente ideológico[77]. Es a través de un discurso ideológico por el cual los validos del Estado hacen ver a los ciudadanos la necesidad de contar con una organización estatal. Así, para Rothbard y compañía, la función de los ideólogos al servicio del Estado es tejer falsos ropajes de emperador para inducir a los ciudadanos a la aceptación de un doble rasero: que cuando el Estado comete los crímenes no hace en realidad tal cosa, sino que lleva a cabo una tarea necesaria, adecuada, vital; aparecen así los vocablos "mágicos" como "bien público" o "bienestar general o social". Como Schumpeter (1942) y Daniel Bell (1976), los anarcocapitalistas señalan a los intelectuales como una de las causas que han socavado la legitimidad del sistema capitalista. Apuntan que el Estado necesita de una nutrida nómina de ideólogos encargados de urdir la trama de la defensa de las funciones del Estado. El Estado ha de contar con la colaboración de los intelectuales que forjan la opinión pública, entre los que Rothbard incluye a los economistas.

77 En esto coinciden plenamente tanto con el marxismo original como con los neomarxistas (Offe, 1988; O´Connor, 1973). La posición marxista actual ha pulido el análisis de la organización estatal, aunque sin perder las coordenadas de la inspiración inicial de Marx, Engels y Lenin. Sigue existiendo una profunda convicción de que las instituciones estatales actuales, es decir, del Capitalismo tardío, tiene como objetivo prioritario siempre a los poseedores de los medios de producción, es decir, el Estado es un instrumento de realización de los intereses de la clase capitalista. El interés público y el bien común son dos conceptos totalmente incompatibles en la naturaleza del sistema capitalista puesto que en su seno sólo son posibles los intereses de clase. La lucha de clases es la situación normal dentro del Capitalismo.

Así pues, la naturaleza, función y desarrollo del Estado capitalista actual, según la tradición marxista, se concreta en el estudio de tres niveles (Alford y Friedland, 1985):

1) La intervención del Estado para controlar las contradicciones y las crisis endémicas inherentes al modo de producción capitalista y, por tanto, seguir garantizando la realización de los intereses económicos de la clase capitalista (O´Connor, 1973).
2) El aparato del Estado aparece fundamentalmente como un aparato coercitivo cuya función esencial es el control de la lucha de clases, de aquí que se subraye el papel de los aparatos de coerción y de los aparatos ideológicos del Estado como medios fundamentales para la realización de dicha función (Offe, 1988).
3) La dominación es el resultado distorsionado de la lucha de clases.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El "pacto social" hobbesiano como mecanismo de salir del estado de naturaleza a otro pareto-superior, como es la sociedad civil estatal, les parece sencillamente absurdo, pues si bien el desarme propuesto por Hobbes puede mejorar el marco de relaciones interpersonales, nada garantiza que aquellos que "gestionan" el aparato estatal no lo utilicen para su provecho personal, recurriendo incluso a la explotación fiscal. Aún en el caso en que se hayan establecido límites constitucionales, para los anarcocapitalistas, la historia demuestra que los Gobiernos no han respetado estas limitaciones ni creen que nunca lo harán, pues una vez establecido el principio de la coacción y legitimado como el genuino núcleo de la sociedad, el interés económico de los gobernantes estatales les empujará a trabajar activamente en favor de esta expansión. Así, la clase dominante, impaciente por maximizar su poder y su riqueza, ampliará las facultades estatales y arrollará toda débil oposición, a medida que vaya ganando terreno su legitimidad y la de sus aliados intelectuales[78].

En apoyo de la evidencia histórica de que es posible el desarrollo de una sociedad compleja sin que ninguna organización monopolice los medios coercitivos ni los normativos, Rothbard (1973) alude a la antigua Irlanda que se desarrolló durante un milenio antes de que fuese conquistada por Cronwell. Allí, según nos cuenta Rothbard, no había huellas de una justicia administrativa por el Estado. Allí, escuelas de juristas profesionales interpretaban y aplicaban el *corpus* común de la ley consuetudinaria y sus decisiones eran ejecutadas por *tuatha* o agentes competentes o voluntarios[79].

La corriente anarcocapitalista cree que en términos generales los hombres se comportan según su naturaleza innata (buena) y que la libre iniciativa les llevaría a formar agencias competitivas en defensa y judiciales, en onda con

78 Rothbard (1982) no es nada original cuando dice que el intelectual socava el Capitalismo y defiende al Estado por su incapacidad de encontrar en el mercado libre la remuneración y el prestigio que le concede la organización estatal por sus servicios (véase Schumpeter, 1942).

79 Rothbard (1973; 1982) parece equiparar derecho consuetudinario, de claros matices evolucionistas, al igual que Hayek (1973), con los derechos naturales: es decir, con la ética "objetiva" de la naturaleza humana. Pero nada nos indica que una institución social que pierde su origen en la noche de los tiempos tenga que ser necesariamente ética.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

lo expuesto por Nozick (1974)[80], para paliar las violaciones de la *ley natural*. El *laisser-faire* es, por tanto, la ética de la libertad; a través de la libre concurrencia, los hombres resolverían todo cuanto anhelan sin necesidad de una organización monopolista de coacción. Es el Estado actual el culpable de que los individuos no desarrollen los talentos que tanto beneficio traerían a sus semejantes, tanto en términos materiales como morales. Pero siendo importante este último, esta corriente pone el acento en la idea central de la libertad personal, muy parecida, a nuestro juicio, a la voluntad de Kant (1785; 1788).

Al igual que el Marxismo, el Anarcocapitalismo no es sólo un paradigma filosófico sino que también se presenta como un programa político con vocación de *praxis*. Así, en las relaciones con el Estado, Rothbard nos dice que, sin perder el pragmatismo y la prudencia necesarias, debemos ir socavando sus estructuras con todas las armas que tengamos a nuestro alcance, entre los que destaca el engaño a la Hacienda Pública, pues "del mismo modo que nadie está legítimamente obligado a decir la verdad a un ladrón que pregunta si hay objetos de valor en casa, tampoco lo está un ciudadano a responder a estas preguntas al Estado, por ejemplo, al rellenar los impresos del impuesto sobre la renta" (Rothbard, 1982: 254).

Una nota que merece resaltarse del programa político del *Libertarismo*[81] es su insistencia obsesiva en que la práctica política del movimiento debe ajustarse al credo liberatorio, es decir, el fin justifica el empleo de los medios más rápidos posibles para alcanzar el objetivo; pero tales medios no pueden entrar en colisión y contradicción con el objetivo mismo: la ausencia de coacción. De todos modos, creen que el arma más eficaz del cambio social son las ideas. El mundo está regido, nos dice Rothbard, por las ideas y el triunfo libertario sólo será posible si se difunde su ideario y consigue que sea asumido por un número significativamente amplio de ciudadanos.

Moss (1974: 28-29) ha resumido el pensamiento anarcocapitalista contemporáneo en el siguiente conjunto de afirmaciones:

80 El hecho de que asuma ambas ideas de agencias privadas de protección, esto no significa que los anarcocapitalistas y Nozick (1974) coincida en lo esencial. Así, Rothbard (1973; 1982) rechaza todo el argumento de Nozick que le lleva desde las agencias privadas de protección hasta el *Estado mínimo*.

81 Rothbard utiliza este término para la corriente a la que hemos denominado anarcocapitalismo.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

a) Si una acción social empeora la situación particular de alguien, e independientemente de los efectos que esa acción social tenga sobre los otros individuos, el conjunto de bienestar social desciende (excepción hecha de la aplicación de las sanciones oportunas por el incumplimiento de los contratos; sanciones que en los modelos sociales de Rothbard y Friedman serían aplicados por los propios afectados o por empresas privadas de aplicación de justicia a través de la figura del arbitraje).
b) Todas las acciones coactivas del Estado empeoran al nivel del bienestar de alguien.
c) Todas las acciones coactivas disminuyen el bienestar social.
d) Toda acción estatal es coactiva.
e) Por tanto: toda acción estatal decrece al nivel de bienestar social.

El mensaje último del Libertarismo es claro: aunque Aristóteles y los escolásticos nos mostraron que el hombre es un ser social y como tal vive en sociedad, de esto no se debe deducir que necesariamente necesite del Estado: esto es una falacia.

Sin entrar a fondo en las críticas que desde un lado y otro han recibido los planteamientos libertarios, si sería necesario llamar la atención sobre algunos puntos importantes del discurso. Un aspecto interesante es la atribución de derechos, ya que si se asume la existencia de conflictos interindividuales, con independencia del modelo de organización social propugnado, se plantea la no factibilidad de la anarquía en la provisión de los bienes públicos "justicia" y "defensa". ¿Cómo se definirían los derechos de propiedad –incluso al propio cuerpo– en un contexto anárquico? Rothbard, por ejemplo, define la atribución originaria de derechos de propiedad en función del principio "del primer uso"; y la resolución de los conflictos sobre quién ostenta el derecho de propiedad en cada caso, atribuyendo el papel de último arbitro a la "sociedad", que en este autor constituye un grupo no organizado de individuos que amenazan con el uso de la fuerza contra cualquiera que viole los principios e interpretaciones aceptadas normalmente. El recurso a un "derecho" o "derechos naturales" constituye el lugar común de todos los anarquistas libertarios que encuentran necesario presumir la existencia de límites naturales definitivos, sacrosantos y bien delimitados a los derechos individuales. Sin embrago, siempre permanecería el problema de la concreción y delimitación.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Como bien señala Puy (1996), es difícil no caer en una contradicción cuando, por un lado, los libertarios nos remiten a la razón para "entender" los derechos naturales y, por otro, nos remiten, al fin y al cabo, a una cierta organización colectiva que interpreta los principios comúnmente aceptados, que no puede ser otra cosa que una organización, no sólo con capacidad para deliberar, sino con capacidad de movilizar recursos coercitivos sociales[82]. En esta línea, Buchanan (1975: 4-5) insiste en que, en casos de conflictos, al recurrir a una "norma de valor", sea ésta la que sea, que evite las interferencias externas en el derecho de cada uno, plantea el problema de la ejecutoriedad. Incluso aunque la resolución de conflictos sobre la titularidad de derechos se resolviera de forma voluntaria, permitiendo intercambios y compensaciones entre los individuos, la necesaria existencia de un bien común valorado por la comunidad que permite esos intercambios y compensaciones (el dinero, en definitiva), precisará asimismo de una agencia pública que, no sólo evitase, sino que mantuviese e hiciese respetar el valor de tal bien. Y una vez observadas las ventajas de la existencia de instituciones públicas –en este caso "un banco emisor"–, la presencia de normas e instituciones se revelaría como un sistema organizativo superior a la anarquía. Los límites de la anarquía se hacen más patentes cuando aparecen actividades que entrañan conflictos por necesidad. Tal es el caso de los servicios de defensa frente a la amenaza externa al grupo, en los que el clásico problema del *free rider* provoca –según Buchanan (1975)– una producción del bien de defensa inferior a la óptima.

82 ¿Qué impide, por ejemplo, que una agencia de protección privada interprete los derechos naturales de sus clientes de un modo diferente a sus competidores? ¿A quién apelan en caso de conflicto?



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

# CAPÍTULO 3

## EL PROBLEMA DE LA DEMARCACIÓN ENTRE LAS ELECCIONES PRIVADAS Y LAS COLECTIVAS

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

## 3.1. Las reglas sociales y el problema de la demarcación

Como se recordará, este ensayo tuvo su punto de arranque en el fenómeno de la corrupción en el ámbito de lo que denominamos "lo público". Establecíamos en el primer capítulo que, dado que el sistema de acción colectiva es estructuralmente distinto del de las elecciones privadas (las cuales se articulan a través de contratos bilaterales voluntarias, ya en el mercado, ya en estructuras jerárquicas como las empresas) existía en el ámbito de lo público una *prima* para el comportamiento oportunista. No se trataba de condenar a la esfera de lo público como esencialmente corrupta, sino de tomar consciencia de que la estructura de propiedad y las propias reglas de funcionamiento del sector público permiten una mayor probabilidad de éxito a las conductas "incorrectas". Sabemos por experiencia que el oportunismo se da en todos los ámbitos de la acción humana y los economistas han estudiado con todo lujo de detalles los mecanismos y las instituciones que los individuos han ideado para disminuir el coste de estos comportamientos; como ejemplos baste citar la inversión en *marcas* o el pago de las remuneraciones a los directivos en función de los resultados, entre una infinidad de ellas. No sería atrevido afirmar que la gran mayoría de las reglas sociales han sido diseñadas, por un lado, para hacer posible la cooperación social mutuamente beneficiosa y, por otro lado, para disminuir los conflictos del reparto de las ganancias de la cooperación social.

Después de reconocer que el fenómeno de la corrupción en la esfera de lo público ha sido permanente en todos los tiempos y lugares, hecho al que los economistas clásicos al han tratado con pasmosa naturalidad, la pregunta que se sugería era: ¿por qué existe el Estado? ¿cuáles son las razones de



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

su existencia? Las respuestas a estos interrogantes han sido el objeto del capítulo anterior.

Tras una incursión por las distintas teorías que han explicado los acontecimientos centrales del Estado: primero, la formación de los Estados prístinos de la historia; y segundo, la formación de los Estados nacionales capitalistas de Occidente, se abordó el estudio de las teorías positivas y normativas que han tratado o bien de justificar la necesidad de la institución estatal o bien de las que anatemizaban a la misma como una organización criminal.

En el trasfondo de todas las teorías que han justificado el Estado latía una posición utilitarista: el Estado es útil. Para los hobbesianos, el Estado es un mal menor, una mejora paretiana frente a la anarquía. Para la corriente iusnaturalista, el Estado es útil porque garantiza legítimos derechos naturales: vida, libertad y propiedad. Para los evolucionistas hayekianos el Estado también es útil, pero sólo cuando es fruto de un desarrollo no intencionado de ciertas normas abstractas de recto comportamiento (*nomos*) y no de una racionalidad consciente –constructivismo racionalista le llama Hayek (1973)–. Los neoinstitucionalistas, con puntos de solapamiento con los otros planteamientos, ponen el acento en la capacidad de las instituciones estatales para disminuir los costes asociados a toda transacción entre los individuos en sus interacciones sociales, ya sea en el ámbito del mercado o en otros.

Por el ámbito en el que se encuadra esta investigación– la economía en un sentido amplio– el análisis ha tendido a focalizarse sobre aquellas teorías sociales o filosofías que de un modo u otro han conformado lo que Myrdhal (1953) ha denominado *el fondo ideológico* de la ciencia económica. No podríamos entender el desarrollo de la economía capitalista y sus instituciones sin apelar a aquellas teorías que le han dado la cobertura de legitimidad que todo orden social o institución necesita. En el capítulo primero vimos que el desarrollo del Estado nacional actual fue parejo al del sistema capitalista, apoyándose el uno en el otro, lo que da idea de que los mismos filósofos que justificaban el Estado daban soporte, al mismo tiempo, al sistema económico que se desarrolló después del siglo XVI. Así, nos encontramos que el mecanicismo de Hobbes, el iusnaturalismo de Locke y el escepticismo y empirismo de Hume impregnaron el modo de enfocar el análisis, no sólo del Estado sino del propio sistema económico[1].

1 Sólo falta la filosofía utilitarista para completar los pilares filosóficos que han sustentado la doctrina de la corriente principal de la teoría económica.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

No en vano, los economistas clásicos, en su análisis del sistema, nunca perdieron de vista la importancia de las instituciones políticas. No es casual el que nuestra ciencia se denominara en su origen Economía Política[2]. ¿Cómo si no podemos entender la interacción social en un marco sin apelar a *quién* o a *qué* estableció los límites y las reglas de dicho marco? ¿Qué otra cosa puede ser el mercado sino un conjunto de reglas que gobiernan unas determinados intercambios? ¿Es que acaso lo que se realiza a través de él no esta condicionado por la ideología? ¿Es que acaso podemos abstraernos de ese fenómeno social que llamamos *poder* cuando tratamos de entender qué es lo que ocurre en las interacciones mercantiles? Como dicen Brennan y Buchanan (1985: 39-51): "los individuos hacen frente a elecciones en un entorno social en el que la existencia y el comportamiento de las demás personas, junto con las instituciones que limitan su conducta, son mucho más importantes que las condiciones físicas de la naturaleza. La ciencia económica es, o debería ser, una reflexión sobre el comportamiento individual de una sociedad [...]. Los economistas han sido notoriamente negligentes al respecto [reglas]. Desarrollan con frecuencia sus complejos ejercicios analíticos sobre los mercados sin prestar demasiada atención a las reglas dentro de las cuales se desenvuelve la conducta individual en esos mercados. Adam Smith no era partidario de prescindir de estas consideraciones y puso especial énfasis en la importancia de las "leyes constitucionales" del orden económico".

La *Public Choice*, junto a la Escuela Austríaca de economía (Mises, Hayek...), ha sido sin duda la corriente que dentro del campo de la economía más ha hecho por resaltar el papel central de las reglas sociales. Buchanan y Tullock (1962), genuinos representantes de la *Elección Pública*, rechazan el anarquismo por romántico, por pensar que hay o puede haber una "armonía natural" entre las personas que elimina todo conflicto en ausencia de reglas. Necesitamos, nos dicen, las reglas para vivir juntos, por la simple razón de que sin ellas seguramente nos pelearíamos, pues lo que un individuo deseare sería apetecido, casi con certeza, por cualquier otro. Las reglas definen los espacios privados dentro de los cuales cada uno de nosotros podemos llevar a cabo nuestras propias actividades. En suma,

2 Como dice Mark Blaug (1962), todavía no resulta demasiado claro por qué los economistas, hacia 1870, decidieron cambiar su paradigma y convirtieron su ciencia en un juego de maximizaciones.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

necesitamos las reglas en la sociedad porque sin ellas la vida sería *solitaria, pobre, sucia, brutal y corta*, como Thomas Hobbes nos dijo hace más de tres siglos.

Si el Estado es útil, como se nos dice tanto desde el campo de la política como de la teoría económica, hecha la salvedad del iusnaturalismo del anarquista, es porque en esencia el Estado representa un conjunto de reglas sociales para articular la convivencia mutuamente ventajosa. Pero debemos precisar un poco más el concepto de reglas. Así, Elionor Ostrom (1986) realiza un amplio recorrido por las distintas nociones de reglas utilizados en las diversas escuelas con el fin de ofrecer una noción sintética y que pueda ser empleada como común denominador a todas ellas. Sostiene que las reglas no afectan a la conducta de forma directa, determinando una conducta concreta, sino que configuran la estructura de la situación en la que las acciones son seleccionadas. Las reglas rara vez prescriben una acción o resultado único, sino que especifican conjuntos de acciones y de resultados. Y lo hacen de tres maneras:

1. Estableciendo algunas acciones y resultados que son prohibidos.
2. Enumerando resultados y acciones específicamente autorizados, lo que, *contrario sensu*, supone prohibir todas las demás.
3. Determinando o requiriendo un resultado.

Una vez que Ostrom (1986: 19) alcanza una definición de reglas que las circunscribe a "aquellas que pueden afectar directamente a la estructura de una situación de acción", identifica siete etapas diferenciales:

a) **Reglas de posición**. Especifican las posiciones en sí mismas, y la posición que ocupa cada participante (p.e. administrado/administración).

b) **Reglas de delimitación o acotación** (*boundary rules*). Especifican la forma entre los diversos participantes para ocupar una determinada posición, y cómo se ha de abandonar (p.e. acceso a la función pública).

c) **Reglas de alcance** (*scope*). Especifican el conjunto de resultados que pueden verse afectados y los móviles externos y los costes atribuidos a cada resultado (p.e. ámbito de las sentencias judiciales).

d) **Reglas de autoridad**. Delimitan las acciones particulares asignadas a una posición en una situación dada (p.e. delimitación de la potestad de un órgano administrativo).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

e) **Reglas de agregación**. Especifican la función de decisión que se utilizará en un momento dado para proyectar las acciones en resultados intermedios o finales (p.e. normas que regulan el procedimiento legislativo).

f) **Reglas de información**. Autorizan canales de información entre los participantes que ocupan diversas posiciones y especifican el lenguaje a utilizar.

g) **Reglas de distribución o pagos** (*payoffs*). Determinan cómo se distribuyen los beneficios y costes entre los participantes.

Para Puy (1996), las reglas sociales, tengan éstas su origen en un contrato social (Hobbes, Locke, Buchanan...) o en el desarrollo del mercado libre (Nozick) o en las leyes de la naturaleza humana capturadas por la razón (Rothbard, Friedman...) o en la interacción social inintencionada (Hume y Hayek), comparten en todas las corrientes estudiadas las cuatro características siguientes:

a) Proporcionan información a los participantes respecto a sus decisiones futuras.

b) Ejercen una influencia favorable en los procesos de desarrollo económico.

c) Suponen un freno a los abusos del poder.

d) Restringen la propia conducta a fin de favorecer un comportamiento *moralmente* aceptable por parte del resto de los individuos participantes en el proceso social regulado por reglas.

Que las reglas sociales suponen un mecanismo de información para reducir la incertidumbre de la interacción social parece obvio. Baste sólo pensar en las reglas de tráfico. No podríamos iniciar ningún proyecto social si no fuésemos capaces de predecir, hasta un límite *razonable,* el comportamiento de los demás. Las reglas, en definitiva, reducen las posibilidades de incurrir en errores derivados de decisiones específicas, dado que aumentan el nivel de información que tienen los actores individuales con relación al que tendrían de decidir *ex novo* caso por caso (Brennan y Buchanan, 1985). Esto hace que una de las características básicas de las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

reglas sea su permanencia, siendo por tanto necesario un sesgo conservador por el *status quo*[3].

La importancia de las reglas en el desarrollo económico y social ha quedado argumentado cuando se abordó el estudio de la economía neoinstitucional. En ésta se ha destacado como el crecimiento está ligado a la existencia de los incentivos adecuados para favorecer la iniciativa individual, y que tales incentivos no se producen sin la existencia de un ordenamiento jurídico que establezca y garantice estos incentivos. Evidentemente, el problema está en fijar qué se entiende por reglas *eficientes* para conseguir *determinados* fines. ¿Cómo valoramos los estados finales conseguidos? ¿Tendremos la misma capacidad para cambiar el *status quo*?

En el trasfondo de todas las teorías que se han revisado hasta el momento late la idea de que, en términos de libertad y autonomía, el Estado es un salto cualitativo frente a la anarquía[4]. Por ello, es impensable que el individuo abandonase el estado de naturaleza para abrazar a un *Leviatan* opresivo. El único Estado (reglas) posible es el Estado de derecho y la única forma de evitar el abuso es diseñar reglas estrictas que controlen el comportamiento de políticos, burócratas y grupos de interés. La escuela de la *Public Choice*, inspirándose en clásicos como David Hume (1742; 1758), defiende que las reglas deben diseñarse estableciendo un claro sesgo para limitar la peor de las situaciones posibles (*worst case situations*). Es decir, para limitar daños o pérdidas de utilidad desproporcionados, las reglas deben contemplar como posibles aquellas situaciones potencialmente peores. Entienden que las eventuales –pero previsibles– desviaciones del comportamiento previsto al diseñar los conjuntos de reglas no conllevan una distribución simétrica de costes. Los costes que se generarían como consecuencia de una desviación en las pautas de un comportamiento asentado en asunciones motivacionales *no oportunistas* (basados en un modelo altruista) serían mayores que las ganancias potenciales que se producirían de construir tal modelo optimista un predictor preciso.

3 No entramos por ahora en la cuestión de la justicia de las normas. Aún en contextos rechazables, siempre es mejor saber a qué atenerse que estar a expensas de la discrecionalidad de un "dictador".

4 Quizás la única salvedad sea la teoría de Thomas Hobbes.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

No obstante, parece evidente que construir reglas sociales partiendo de un axioma en el que se establece que el comportamiento invidual sólo está gobernado por el egoísmo lleva necesariamente a una rigidez normativa de enormes costes sociales, tal como pone de manifiesto la teoría neoinstitucional (Wiliamson, 1975; 1985) y la propia experiencia. De hecho, existe un *trade off* entre la centralización de las decisiones y la eficiencia: por un lado, la elaboración de normas muy restrictivas de delagción con un alto nivel de control minimiza el comportamiento oportunista de los delegados, pero reduce los beneficios de la discrecionalidad de éstos; por otro lado, una mayor lacitud en el control se combina con una mayor posibilidad de tomar decisiones en contra de los intereses de los ciudadanos.

A juicio de Puy (1996), dos son los argumentos que la Escuela de Virginia ha esgrimido para el sesgo hacia el control estricto en el ámbito de lo público. En primer slugar, en contra de lo que sucede en las organizaciones privadas, la opción *salida* (Hirschman, 1970) en la organización política no es posible la mayoría de las veces; el coste de las decisiones oportunistas en el campo público son la mayoría de las veces ineludibles para los ciudadanos. En segundo lugar, el coste marginal de la ausencia de controles es mayor que el beneficio de la ganancia de eficiencia; es decir, y dicho de otra manera, las pérdidas de eficacia por un control riguroso de la autoridad pública se compensan con creces ante la eventualidad de que la propia autoridad explote su posición monopolística en contra de los deseos y las preferencias del conjunto de los ciudadanos (por ejemplo, suprimiendo los derechos y libertades fundamentales).

Hamlim (1984*a*) distingue tres sistemas alternativos para el control constitucional de los abusos de poder:

a) El control procesal puro (*pure process control*): Son los procesos concretos elegidos *ex ante* para la aprobación de las sucesivas elecciones colectivas del grupo. Los grupos, por tanto, con el objeto de evitar abusos de poder, introducirán normas procedimentales específicas para la aprobación o rechazo de las diferentes propuestas de acción pública.

b) El control directo de gestión o ejecución (*direct performance control*) está relacionado estrictamente con la posibilidad de que se produzcan abusos concretos de poder u otras desviaciones de poder en el comportamiento esperado *ex ante* por parte de la autoridad encargada de ejecutar decisiones públicas.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

c) Los controles indirectos de la gestión o ejecución (*indirect performance controls*) tratan de controlar los resultados mediante la regulación puntual de los procesos.

Una última de las características apuntadas sobre las reglas sociales era la capacidad de promover comportamientos "éticos" o "morales" de los miembros de un grupo social. La interacción entre las reglas y el comportamiento ético es bidireccional: tanto una concepción moral o ideológica de las relaciones sociales influye en el diseño de las normativas sociales, como éstas mismas están en el origen de lo que se considera ético o justo. A modo de ejemplo, Brennan y Buchanan (1985) consideran que los comportamientos sólo son evaluables dentro del marco de las reglas que los individuos libremente han pactado; no existe ninguna otra instancia a la que apelar para delimitar si una acción es moral o no.

Hasta este punto del presente texto se ha dado una respuesta parcial a la pregunta de por qué el Estado. Se ha contestado que el Estado (las reglas sociales impuestas coactivamente o pactadas) es una mejora paretiana, pues permite que la interacción genere una renta social que una vez repartida, todos los individuos, ricos y pobres, fuertes y débiles, se situarían en una curva de utilidad más elevada.

Absolutamente todas las teorías estudiadas que han justificado al Estado han tenido como telón de fondo de la interacción social un mecanismo social determinado: el *mercado*. El Estado, se nos dice, está para fijar los derechos de propiedad y las reglas que permiten su transmisión y su defensa, aparte de diseñar los procedimientos en la resolución de las disputas. Es decir, es un Estado primordialmente "protector", con dos funciones básicas: policía y justicia. El resto del trabajo lo realiza la sociedad con su libre iniciativa. No importa que los individuos se guíen por sus propios intereses –sean o no estrictamente egoístas o altruistas– ; no es necesario apelar en las decisiones a ninguna idea previa del "bien común". Basta que las reglas que delimiten el mercado sean "naturales", es decir, acordes con el *laissez faire*, para que una *mano invisible* nos lleve a generar un estado de cosas en el que se alcanza el mayor bienestar posible, medido tanto en términos materiales como morales. Para Adam Smith (1776), no hay que preocuparse mucho de los motivos de la conducta en el ámbito de lo privado si los individuos, con reglas adecuadas, diseñan las estructuras sociales (contratos) para hacer posible la cooperación mutuamente ventajosa.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

En este esquema, el Estado es una institución "delgada". Según Buchanan (1975: 68 y ss.), es neutral, en el sentido de que no practica ninguna actividad de carácter teleológico para la consecución del "bien" o la "justicia", salvo aquellas que están implícitas en el contrato de desarme y fijación de los derechos básicos de los individuos. El Estado no adopta decisiones, no legisla, el problema de la agregación de preferencias individuales no está presente. El Estado protector, por tanto, es básicamente manifestación del poder judicial: atribuye derechos en función de la ley (el pacto) existente, con independencia de lo que ésta diga. El único rol del Estado en su función protectora sería el hacer declaraciones de hechos y de sanciones, y por lo tanto su neutralidad ante los resultados distributivos de sus actuaciones es total: sólo protege los derechos de cada individuo, que han sido establecidos por la vía contractual[5].

No obstante lo anterior, es evidente que el Estado en el pasado y en la actualidad ha ejercido funciones o papeles que van más allá de la simple protección. Esto nos lleva a plantearnos dos preguntas inmanentemente relacionadas: ¿por qué se ha ido más lejos del diseño de las reglas de juego de la interacción individual a través del mercado? ¿Qué interacciones sociales dejamos a los pactos individuales (a la acción individual) y cuáles decidimos colectivamente? Sintetizando, podríamos decir que las dos cuestiones a contestar serían el por qué y hasta dónde de la acción colectiva. A esto, por analogía con el trabajo de Popper (1934) *La lógica de la Investigación Científica*, le denominaremos el *problema de la demarcación.*

Sin lugar a dudas, el debate sobre la raya imaginaria –ideológica, en último caso– que divide el ámbito de "lo público" y "lo privado" ha sido constante en el pensamiento social occidental. En la actualidad, resueltos, en parte[6], los problemas de los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de los textos constitucionales, gracias a lo que Rawls (1993) denomina "acuerdo entrecruzado entre doctrinas comprehensivas", la controversia acerca de qué dejamos a los acuerdos individuales y qué decidimos colectivamente es el eje principal del sistema político; es decir, del sistema social de las opiniones públicas.

5 En esencia estaríamos en el "Estado mínimo" de Nozick (1974).

6 Decimos "en parte" porque autores como Hayek (1973, 1976) sitúan la cuestión de la demarcación dentro del ámbito de los derechos fundamentales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Politólogos, filósofos de la política, filósofos morales y economistas han sido los investigadores que más esfuerzo han dedicado al *problema de la demarcación* en un permanente debate. Pero lo que más llama la atención es el conocimiento que cada especialista tiene del resto de las disciplinas que incidentalmente se ocupan de la demarcación. Como ejemplo, baste señalar el profundo conocimiento que Kenneth Arrow y Amartya Sen tienen de la filosofía política y sus problemas, así como el conocimiento del paradigma económico que despliega John Rawls, considerado la mayor autoridad de la filosofía política actual. Pero no se trata de un simple conocimiento enciclopédico, sino de la utilización de las herramientas analíticas de las distintas disciplinas en el quehacer científico cotidiano. La obra de Sen no puede entenderse sin hacer referencia a la *Teoría de la Justicia* de Rawls (1971), y la de éste último sin la influencia de Arrow[7]. No en vano, Sen (1987) dice que no es sólo un problema de aplicar las lecciones de la ética a la economía. En realidad, sugiere que algunas de las consideraciones éticas se pueden analizar de forma más provechosa utilizando los diversos enfoques y procedimientos empleados ahora en la economía. Esta manera de abordar holísticamente los problemas sociales, y en particular los económicos, ha sido siempre una constante en el pensamiento económico. De hecho, Adam Smith (1759) fue ante todo un profesor de filosofía moral y en su pensamiento la política, la moral y la economía, forman un trípode imprescindible que sustenta el mismo. Las obras de Mill, Marshall, Pigou, Pareto, Buchanan, Schumpeter, Samuelson, North... mantienen hasta cierto punto la estructura del pensador escocés.

Cuáles han sido las respuestas que preferentemente los economistas han dado al *problema de la demarcación* será el objeto de estudio de los siguientes epígrafes. Como veremos, los aspectos positivos y normativos se entremezclan, lo que no es extraño cuando se piensa que la economía, si tiene una razón de ser, no es otra que la de aportar conocimientos para mejorar el bienestar de los individuos, pero ya la propia definición de este concepto conlleva un debate normativo[8].

7 Sorprende el dominio que politólogos y filósofos tienen de la teoría económica y la profusión que hacen de herramientas como la teoría de juegos en sus análisis.

8 Lo normativo no es un *handicap* para el análisis positivo. De hecho, es el análisis positivo el que puede arrojar luz acerca de nuestros juicios y prejuicios. Sen (1970) divide los juicios de valores en "básicos" y "no básicos", siendo estos últimos modificables por las conclusiones del análisis positivo.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

## 3.2. La teoría de los fallos del mercado

### *3.2.1. Los antecedentes*

Decía Stigler (1981) que casi en todas las cuestiones en que fija la economía su análisis, Adam Smith era un claro precursor, cuando no la máxima autoridad. El tema que nos ocupa –el papel económico del Estado– fue una preocupación central en el pensamiento del ilustrado escocés. No en vano, la *Riqueza de las Naciones* es, en gran parte, la respuesta del autor al intervencionismo del Estado, al que denominó el "sistema mercantil".

Como ya fue referenciado en el prefacio de esta obra, la desconfianza de Smith hacia el Estado no era tanto la ineptitud o ineficiencia del mismo, como el hecho de ser una institución que utiliza el mayor de los poderes sociales (el poder político) y que si éste cae en manos de un grupo de interés puede cercenar las fuerzas productivas que genera la libertad "natural", la libertad lícita de la búsqueda del propio interés[9]. Desde esta óptica, la función principal del Estado es diseñar las reglas sociales de la interacción social, y que no son otras que las contenidas en el liberalismo clásico (Gray, 1984). De sobra es conocida la teoría de las *causas inintencionadas* de Smith respecto a la interacción en el mercado y el beneficio social que genera las acciones individualmente egoístas. Adam Smith, como han resaltado Brennan y Buchanan (1985), no construía sus teorizaciones a favor del mercado porque alcanzase unos resultados idealizados derivadas de elaboraciones teóricas matemáticas, como la teoría analítica de los *fallos del mercado*; no incurría en el error de caer en una defensa normativa del *laissez faire*, presuponiendo que el mercado siempre funcionaba y se autoajustaba. Los argumentos de Adam Smith enfatizaban el carácter no teleológico de las reglas del mercado: no pretendía alcanzar unos resultados de producción concretos, sino que los individuos persiguiesen sus propios objetivos y de esta forma obtuviesen un resultado que socialmente resultase más satisfactorio; y si se apreciaba, como en el caso de bienes públicos, que una determinada estructura institucional pública era superior al propio mercado, recomendada su inclusión en función del análisis constitucional comparado.

9 Smith, tal como se vio, no tenía una visión reduccionista de los *homonies economics*. Sólo basta recordar que es autor de la *Teoría de los sentimientos morales* (1759).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Para Smith (1776: 665 y ss.) el soberano (Estado) tiene tres deberes (funciones). Primero, proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes, mediante la fuerza militar; segundo, proteger a cada miembro de la sociedad contra la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma; y tercero, "construir y mantener esas instituciones y obras públicas, que aunque sean enormemente ventajosas para una gran sociedad, no son, sin embargo, de tal naturaleza que el beneficio jamás reembolsaría el coste en el caso de ningún individuo o número pequeño de individuos y que, por lo tanto, no puede esperarse que ningún individuo o grupo reducido de individuos vayan a construir o mantener". Es claro, por tanto, la línea de demarcación de Smith: la acción colectiva comprendería los siguientes elementos: paz, orden, seguridad y bienes públicos. Y aunque este último aspecto abre la posibilidad de fijar la línea del Gobierno más allá de la simple protección y garantía, pronto nos precisa Smith (1776: 686) que "no parece necesario que el coste de esas obras públicas sea sufragado a partir de los denominados ingresos públicos [...]. El grueso de esas obras públicas pueden ser fácilmente gestionado para que suministren un ingreso específico suficiente para hacer frente a su propio coste, sin hacer recaer carga alguna sobre el ingreso general de la sociedad". Para el autor escocés, los puentes, las carreteras, los canales navegables, entre otras, son obras que pueden ser, en la mayoría de los casos, construidas y conservadas mediante un pequeño peaje. Por todo ello, la especial prudencia de Smith, y digamos más claro, su especial desconfianza contra gobernantes y grupos de interés, le otorga a la institución estatal un matiz primordialmente de Estado "protector".

El modelo teórico de Smith y sus actitudes hacia las cuestiones de la política económica formaban parte de un todo. Consideraba el crecimiento económico como el fin básico, cuya deseabilidad estaba más allá de toda disputa. Desde esta perspectiva, la idoneidad de cualquier política particular debería medirse por sus efectos sobre el "progreso de mejora" y, más específicamente, por sus consecuencias sobre la acumulación del capital y la especialización del trabajo. Juzgados por estos criterios, las formas mercantiles de regulación y control estatal eran objetables. Los Gobiernos estaban mal encaminados cuando legislaban para proteger al pobre como cuando favorecían al rico con cartas reales y privilegios monopolísticos. Las restricciones necesariamente frustarían la división natural del trabajo, la actuación de la mano invisible y el progreso de mejora.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Smith reconoce que los intereses privados no regulados –tanto como los Gobiernos– podían comportarse de modo que suprimieran *el progreso de mejora*. Famoso es el pasaje en el que relata que la gente de un gremio rara vez se reúne, aunque sólo sea para su entretenimiento y diversión, sin que la conversación termine en una conspiración contra el público o en algún tipo de arbitrio para elevar los precios. Por tanto, no se derivaba que un régimen de *laissez faire* llevara al mejor de los mundos posibles.

¿Cómo se iba ha resolver esta dificultad? Según Barber (1967), la solución de Smith, aunque no siempre explícita en su obra, puede decirse que consistía en la consideración de que el crecimiento económico y el orden de competencia se reforzaban mutuamente. Su argumento contra el mercantilismo se basaba en el supuesto de que la competencia maximizaba el crecimiento. Pero el mantenimiento de la competencia efectiva no podría darse por sentado sino en una atmósfera de expansión económica. El progreso de mejora adquiría así un valor tanto instrumental como intrínseco; era el agente catalítico esencial para convertir la potencial discordia en armonía y el disolvente de las barreras a la competencia; sólo entonces podían ser frenadas las tendencias naturales del empresario a confabularse contra el interés público. El autor escocés, tal como se recoge en Barber, percibía que la competencia, en una economía en expansión, generaría una "tarta" (renta nacional) cuyos trozos beneficiarían a todas las clases sociales, incluido el grupo "peor situado", en la terminología de Rawls (1971). Así, crecimiento y bienestar son cuestiones inmanentes en su pensamiento.

La defensa de Adam Smith del libre mercado, por su incidencia "necesaria" en el bienestar, no es compartida por el resto de autores clásicos (Malthus, Ricardo, Malthus y Mill). Para Malthus (1820) el crecimiento económico no permitirá que los salarios se sitúen por encima de la subsistencia, pues cualquier mejora en el salario real será absorbida por el incremento de los precios de los bienes de consumo de la clase trabajadora y el descenso de los salarios monetarios, y todo ello debido al incremento de la población trabajadora que causa el propio incremento de los salarios reales[10].

El argumento de David Ricardo (1817) para negar el crecimiento y el bienestar de la competencia también se basa en los aspectos distributivos de

10 No hay que perder de vista que Malthus (1820) también rechazó las implicaciones de la teoría de los mercados de Say.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la renta. Como se pensaba que el crecimiento de la población acompañaría a la expansión económica, esta expansión llevaría consigo un aumento de las necesidades de alimentos que podrían satisfacerse sólo a costes sustancialmente más altos. Esto haría necesario, a fin de mantener los salarios reales en su nivel convencional, más altos salarios monetarios, lo cual disminuiría la participación en la renta de los beneficios. Mientras tanto, la distribución de la renta nacional se desplazaría a favor de las rentas de la tierra. Todo ello traería a largo plazo el "estado estacionario", salvo que la tecnología o la libertad de mercado exterior procuraran los bienes de consumo de los trabajadores a precios constantes. De ahí su defensa de la derogación de las restricciones al comercio. No obstante, creía que el descenso de salarios reales y beneficios podía retrasarse, pero su tendencia a largo plazo era imparable.

Mill (1871) estaba de acuerdo con la principal corriente clásica, en un período de expansión se generarían tendencias hacia rentas crecientes de la tierra, beneficios decrecientes y subida de salarios monetarios (aunque no reales). No obstante, la idea más estimulante que expone, aunque no sea necesariamente cierta[11], era que las leyes de la producción y de la distribución pueden separarse. De ahí que cupiese la posibilidad de mejorar el bienestar social, dada la "tarta", redistribuyendo las porciones de la misma. Pero Mill va más lejos, y en una visión claramente "perfeccionista" del ser humano, creía que los trabajadores estaban de hecho poniendo en marcha mecanismos de control de la población que posibilitarían escapar de la "trampa malthusiana". Veía en la educación la herramienta fundamental para dicho proceso.

Es claro, con los argumentos presentados, que el papel que asignaba Smith (1776) al Estado se trunca, sobre todo en la visión de Malthus y Mill. Aunque Ricardo modifica la forma de "ver" la disciplina económica, al centrar su análisis de los aspectos distributivos como predeterminantes del crecimiento económico, no se aleja de Smith en cuanto a las funciones que le corresponden al Estado. En cambio Malthus da un paso más, ya que temía una "saturación", de ahí que proponga la intervención del Estado en la construcción de obras públicas para superarla. Pero será Mill el que trace las

11 Muchos liberales como Hayek (De la Nuez, 1994) la consideran un verdadero disparate. Sea o no cierta, hecho que ahora no entraremos a valorar, la posibilidad de separar los aspectos de eficiencia de los de distribución ha sido uno de los anhelos más grandes de los economistas. De hecho, el teorema "indirecto" del bienestar "teóricamente" nos da esta posibilidad (Sen, 1987).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

líneas maestras de un programa más activo de intervención estatal en la vida económica del que habían tolerado sus predecesores. Fruto de su visión perfeccionista del utilitarismo[12], pensaba que el bienestar se incrementaría si se procuraban gustos y aspiraciones entre la clase trabajadora, de ahí sus propuestas de mejorar los servicios educativos y culturales. En línea con Malthus, pero bajo supuestos técnicos distintos, más cercanos a Ricardo, Mill pensaba que el Estado podría incrementar las tasas de beneficios y retrazar el advenimiento del Estado estacionario detrayendo fondos de los capitalistas e invirtiéndolos en proyectos socialmente rentables.

Los argumentos de Mill han dado cobertura teórica al espectro de funciones del Estado. Su pensamiento y las propuestas que conlleva no se entienden si no lo insertamos en la corriente más amplia; en este caso, en el utilitarismo. Myrdal (1953: 41) opina que para comprender el origen y el significado de las doctrinas políticas que se encuentran insertas en la teoría económica política, es esencial recordar que el utilitarismo puede considerarse como una rama inglesa de la filosofía iusnaturalista.

Del mismo modo que los empiristas británicos (Bacon, Hume...) intentan derivar todo conocimiento de la experiencia sensible, los utilitaristas también tratan de construir un sistema de ética social sobre la base empírica. No juzgan a la conducta como correcta o incorrecta porque emane de una voluntad que sea buena o mala en sí misma, sino en virtud de sus resultados, que ellos mismos suponen pueden ser determinados objetivamente como buenos o malos[13]. Como norma suprema se postula el "interés de la comunidad". Éste se interpreta como una suma aritmética de las satisfacciones individuales. El bienestar es concebido como una entidad sicológica, de manera que la sicología se convierte en la base de la moralidad. Famoso es el pasaje en el que Jeramy Bentham (Dinwiddy, 1989) expone estas ideas: "La naturaleza ha colocado a la humanidad bajo el dominio de dos amos soberanos, el "dolor" y el "placer". Son ellos los que nos señalan qué debemos hacer, a la vez que determinan qué haremos. Por una parte, el criterio

12 "Ningún ser humano inteligente admitirá convertirse en un necio, ninguna persona culta querría ser un ignorante, ninguna persona con sentimientos y conciencia querría ser egoísta y depravada, aún cuando se le persuadiera de que el necio, el ignorante o el sinvergüenza pudieran estar más satisfechos con su suerte que ellos con la suya" (Mill, 1894).

13 El utilitarismo es la filosofía moral más representativa del "consecuencialismo".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de lo correcto y lo incorrecto; por otra, la cadena de causas y efectos, están sujetos a su trono".

La filosofía benthamiana se basa en parte en un enunciado fáctico y en parte en un enunciado normativo. El enunciado o presupuesto fáctico es el que establece que la gente busca su propio placer o su propia felicidad; el enunciado o principio normativo –normalmente conocido como principio de utilidad– puede resumirse como el principio de que cada acción debe ser juzgada como correcta o incorrecta según en qué medida tienda a promover o perjudicar la felicidad de la comunidad, o la felicidad de aquellos a quienes afecta la acción[14]. En consonancia con su teoría ética, Bentham (1789) enuncia el principio que más ha irradiado a todo el pensamiento económico posterior: "la mayor felicidad del mayor número".

John Gray (1986) sostiene que la primera ruptura del liberalismo inglés decimonónico con el liberalismo clásico (Hume, Smith...) fue ocasionada probablemente por Jeramy Bentham y por Mill, discípulo de aquél. A pesar de ser Bentham un defensor del *laissez faire* en política económica, según Gray (1986: 53), su filosofía política y moral: el utilitarismo, suministró la justificación para una política intervencionista posterior. "Así, mientras que en la escuela escocesa el principio de utilidad había servido, primordialmente, como un principio explicativo para entender el surgimiento espontáneo de las instituciones sociales, y había sido empleado sólo para evaluar sistemas sociales globales, Bentham lo desarrolló para valorar medidas de política específica"[15].

14 Para Bertham (1789), las acciones de la voluntad humana estaban motivadas por tres categorías: sociales, disociales y autoreferentes. Las sociales contenían el amor a la reputación, el deseo de amistad y los motivos religiosos. En la segunda categoría incluía los placeres y dolores relacionadas con la antipatía y el resentimiento. En último lugar, los motivos autorreferentes incluían el deseo físico, deseo pecunario, amor al poder y la autoconservación.

15 Bentham imaginó que el impacto que las diversas políticos tienen en el bienestar público puede ser objeto de una iniciación cuantitativa, de forma que el principio de utilidad, más que ninguna otra máxima política establecida debería servir como la guía práctica de los legisladores. De todos modos, Betham no se mostraba ingenuo en la posibilidad de sumar y restar placeres y dolores, ya que admitía explícitamente que era difícil, si no imposible, la comparación exacta entre los distintos tipos de placer, tal como eran experimentados por distintas personas con distintas sensibilidades, y que los intentos de sumar diversos placeres estaban abocados a ser artificiales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Bentham era muy consciente de la necesidad de ciertos tipos de intervención a fin de minimizar los costes de un sistema capitalista, e incluso en ciertos aspectos para suplir las deficiencias del mercado. Así, al abordar la cuestión amplia de qué deben hacer los Gobiernos para promover el bienestar (*welfare*) de los gobernados, Bentham indicó que el propósito general de maximizar la felicidad de la comunidad podía ser dividido oportunamente en cuatro fines subordinados: seguridad, subsistencia, abundancia e igualdad. Respecto al primer fin, sostenía que sin la ley no hay seguridad, en concreto no hay abundancia, ni siquiera cierta subsistencia. El concepto de seguridad se extendía para abarcar la vida, la reputación, la persona y la propiedad. "Bentham también sugirió que el Estado debía proporcionar hospitales para los enfermos pobres y establecimientos para prevenir enfermedades por medio de vacunas" (Dinwiddy, 1989: 130). Respecto al fin de la subsistencia, adoptó el punto de vista de que el abastecimiento público para indigentes tenía que ser hecho a través de transferencias de recursos de los mejores acomodados. Del objetivo de la abundancia pensaba que la "libertad natural" de Smith era la mejor política que se podía seguir, pues pensaba que era más fácil para los individuos que para el Gobierno, saber en qué ramas del comercio puede ser invertido más beneficiosamente el dinero disponible. No obstante, se distinguió de Adam Smith al expresar que nunca sentiría ningún horror, sentimental o anárquico, ante la mano del Gobierno. El único fin que debía perseguir el Gobierno, la igualdad, fue abordado por Bentham con una cierta ambivalencia no exenta de contradicción. Así, creía que la utilidad marginal de la renta era decreciente, lo que llevaba a sostener que un reparto más igualitario incrementaría el bienestar general, pero al mismo tiempo creía ver en la igualdad, en algunos sentidos, como un rival peligroso de la seguridad, la abundancia e incluso la subsistencia. Creía que si se llevaba a cabo cualquier intento de establecer la igualdad sobre una base permanente, el resultado sería la destrucción, no sólo de la seguridad y la abundancia, sino también de la subsistencia, ya que todos los incentivos para la industria serían destruidos y no se crearían otros nuevos a los que recurrir en caso de emergencia. Por todo ello, siendo consciente del difícil equilibrio entre incentivos e igualdad permanente, las únicas formas deliberadas de reducir la desigualdad que aceptaba eran aquellas mediante la cuales la seguridad no era dañada en absoluto o sólo muy ligeramente.

Las reformas propuestas por Bentham se han interpretado de muy distintas maneras, pero en lo que sí parecen coincidir es el impulso que procuró

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

a la legitimación del Estado en el proceso de ensanche del espacio de la acción colectiva[16]. Aunque se le suele acusar de haber "desviado" a Mill (1871) de la defensa del *laissez faire* de los liberales clásicos, lo cierto es que la influencia de Bentham en las ideas económicas fue sobre todo en la llamada escuela neoclásica de la economía. Con escritores tales como W. S. Jevons, F. Y. Edgeworth, C. Menger y L. Walras, hubo un cambio en las teorías del trabajo y coste de producción hacia las teorías que destacaban la utilidad. Del enfoque físico se pasa a otro en el que se concedía más importancia a los factores sicológicos. Como sostiene Myrdal (1953), la idea de margen, aunque todavía vaga, había sido familiar a Bentham y a otros utilitaristas. Después de todo, la teoría de la utilidad marginal no es sino un refinamiento del hedonismo sicológico que dominó el pensamiento británico.

### *3.2.2. La concepción neoclásica del bienestar social*

Si Smith ve en la libertad "natural" la espita del crecimiento del ingreso nacional (la "tarta"), que beneficia a todas, Ricardo, Malthus y, sobre todo, Mill dudaron de que el crecimiento fuese una consecuencia "necesariamente" lógica y fáctica de la competencia. Los resultados de la interacción social no beneficiaban a todos y era precisamente el problema de la distribución el que originaba tanto la desigualdad como el obstáculo al propio crecimiento. Mientras que David Ricardo insiste en la necesidad de abrir mercados para evitar el colapso de la tasa de beneficios y Malthus reclama una intervención pública que evite la insuficiencia de la *demanda efectiva*, Mill aboga por políticas redistributivas a favor de los menos favorecidos que los saque de la "trampa maltusiana" y les procure una posibilidad de incrementar el bienestar gracias al suministro de "bienes meritorios".

Pero es Bentham (1789) quien ha facilitado otra "manera de ver" el producto social de la interacción individual. Ya el bienestar no sólo es función de la cantidad del vector producto, sino de la cantidad de satisfacción que

16 Para Gray (1986), Bentham inspiró muchos de los políticos colectivistas, como el "utilitarismo constructivista" de Beatrice Webb. La corriente neoliberal actual, aún reconociéndole su defensa de la libre competencia, le acusa de haber abierto la "caja de Pandora" del intervencionismo estatal bajo el ropaje del "dictador benevolente", sea el dictador una persona o la regla de la mayoría de las democracias.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

dicho vector proporciona a los individuos. El objetivo se traslada de los instrumentos (bienes) a los resultados (satisfacciones). Por tanto, el problema de la distribución se hace ya ineludible y, lo que es aún más desafiante, la medición del bienestar se torna casi inabordable: ¿cómo se puede, a partir de ahora, comparar el bienestar de los individuos? ¿Cómo se mide? Se necesita un sistema de ponderación para sumar los componentes del producto físico total en una suma social, que es la medida de la renta síquica de la sociedad. Ni este total síquico, ni el sistema de ponderación pueden ser concebidos independientemente de la distribución de la renta.

La escuela neoclásica, imbuida de la filosofía utilitarista y consciente del problema de la distribución, se amparó en la proposición de Mill de que la actividad económica podía abordarse separando los aspectos de la producción (eficiencia) de los aspectos distributivos (equidad). La economía, en esta lógica, debe centrar sus esfuerzos en estudiar las leyes de la interacción social para hacer máxima la "tarta", dejando de lado los aspectos redistributivos, pues escapan al análisis positivo[17]. Así, el último gran utilitarista según Rawls (1971), Henry Sidgwick (1874), hizo los esfuerzos más notables para arrojar las valoraciones de las ciencias sociales. Sus ideas metodológicas aparecen inicialmente en su obra *The Methods of Ethics*. El objetivo consistía en establecer un concepto de eficiencia libre de connotaciones valorativas, y esto se interpretaba en el sentido de que el concepto de eficiencia tenía que ser independiente de la distribución de la renta[18].

Por todo esto, el pensamiento marginalista trajo consigo una reconsideración del bienestar social, que pasó entonces a identificarse con la "asignación eficiente de recursos". Pero, ¿qué significa esto? Definir la eficiencia en

17 Myrdal (1953: 149) "¿Es posible separar de esta manera dos esferas de la formación de los precios y tratar por separado cada uno de ellos? [...] nadie niega que exista una conexión entre la magnitud de la renta nacional y su distribución. Pero se supone que el problema es soluble en dos etapas: primero se estudian los efectos de una intervención sobre la magnitud de la renta nacional, y después, los efectos sobre su distribución.

18 Sidgwick fue profesor de Pigou, y del maestro tomó tres puntos que influyeron en su pensamiento y en toda la teoría del bienestar posterior. Por una parte, se encuentra el supuesto que los individuos son sus mejores jueces. Por otra parte, sostuvo que el grado de placer (o utilidad) era mensurable. Y, en tercer lugar, admitía la posibilidad de realizar comparaciones interpersonales de utilidad, si bien reconocía las dificultades prácticas que ello entrañaba.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

términos puramente privados no plantea problemas, el problema está en definir la eficiencia en sentido agregado, social. Dados unos recursos disponibles, ¿cuándo se están utilizando "correctamente"?

La idea de que la "mano invisible" del mercado, cuando existe una competencia real, eleva la renta al máximo no fue abandonada por los economistas neoclásicos. Las palabras de Jevons (1870: 146) son muy reveladoras de lo perenne de la idea: "Los derechos aduaneros pueden ser necesarios como medio de elevar la recaudación, pero ha pasado el tiempo en que cualquier economista daría el más escaso apoyo a su empleo para manipular el comercio o para interferir la tendencia natural del cambio a incrementar la utilidad". La concepción intuitiva era extremadamente sencilla: si todo el mundo es libre de obrar como desee, comprará en el mercado lo que necesite al precio más barato y venderá lo que menos necesite en el mercado al precio más caro sobre la base del principio de la división del trabajo de Adam Smith, la renta nacional o el producto social se eleva así al máximo. Pero se necesita algo más que un acto de fe para justificar que la competencia en el mercado asigna eficientemente los recursos y, por tanto, esta asignación hace máximo el producto social. Era necesario un aparato analítico que lo justificase o demostrase. Pero se necesitaba, ante todo, una unidad de cuenta.

En una primera fase, el enfoque del "excedente" seguido por Alfred Marshall (1920) fue el aparato analítico principal para testar las condiciones que hacen máximo el producto social. Según este enfoque, la contribución de cada industria al producto nacional se podría identificar con el excedente generado por dicha industria, y ese excedente era entendido como la diferencia entre el beneficio social generado por la industria en cuestión (suma de las satisfacciones obtenidas) y los costes de producción correspondientes. Marshall establece que la asignación de recursos en una industria o sector es eficiente si maximiza el excedente social, y esto ocurre cuando se deja que funcione el *laissez faire*. Pero, y he aquí el aspecto relevante desde el punto de vista de lo que hemos denominado el *problema de la demarcación*, Marshall analizó que este resultado no es perfectamente general: admite excepciones que tienen que ver con las "externalidades", en concreto, con la existencia de economías y deseconomías de escala. La existencia de deseconomías externas implica normalmente que la curva de oferta a largo plazo de la industria competitiva se hace creciente, y la presencia de economías externas hace que dicha curva de oferta tenga pendiente negativa. En estas condiciones,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Marshall (1920) sostiene que la "ingeniería fiscal" puede hacer que aumente la eficacia global del sistema económico.

No nos interesa analizar si el esquema analítico de Marshall es teóricamente deficiente debido a la confusión entre externalidades pecuniarias y tecnológicas. Lo relevante, como dijo Keynes (1949)[19], es que "la prueba de Marshall de que el *laissez faire* se derrumba teóricamente en ciertas condiciones y no sólo prácticamente, considerada como un principio de ventaja social máxima, fue de gran ventaja filosófica". Gran parte de los esfuerzos de Marshall (1920) van dirigidos a recomendar medidas fiscales (impuestos/subvenciones) para hacer posible la maximización del excedente social, lo que legitima, ya no sólo desde el punto de vista de la distribución, la intervención del Estado, sino desde la propia óptica de la eficiencia.

Sería, sin duda alguna, el alumno más aventajado de Marshall, A.C. Pigou, quien llevaría el argumento del maestro mucho más lejos. Es unánime en la profesión económica señalar a Pigou como el iniciador de lo que entendemos por "Economía del Bienestar", nombre que coincide con su texto más importante. Con él, la legitimación teórica de la intervención del Gobierno en la esfera económica toma un impulso decidido.

El estudio del bienestar en su obra *The Economics of Welfare* (1932) está dividido en dos partes. La primera consiste en el análisis de cómo se deben emplear los recursos existentes de la forma más eficiente posible: es decir, de forma que se obtenga el mayor bienestar posible ("problema de eficiencia"). La segunda parte, conocida como el "problema de la equidad", responde a la siguiente cuestión: una vez que los recursos están asignados de forma eficiente, ¿no es posible aumentar todavía el bienestar mediante redistribuciones de riqueza entre los diferentes individuos?

El objetivo de Pigou (1932: 9) lo deja claro en las primeras páginas: "la finalidad que perseguimos es hallar medidas prácticas que promuevan el bienestar y que el gobernante podría extraer de los trabajos de los economistas, de la misma forma que Marconi, el inventor, aprovechó los descubrimientos de Hertz". Imbuido de la filosofía utilitarista, expresa que los elementos del bienestar son estados de conciencia y que el bienestar "puede colocarse bajo la categoría del más y del menos". Pero, persuadido de que el bienestar síquico depende de innumerables factores, restringe su

19 Cita tomada del capítulo introductorio al texto *Obras Escogidas de Alfred Marshall*, 1949, FCE.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

investigación a aquella parte del bienestar social que puede ponerse en relación, directa o indirectamente, con el dinero como patrón de medida. Esta parte es a la que denomina "bienestar económico".

No obstante, le quedaban a Pigou varios obstáculos por sortear. ¿Está correlacionado el bienestar económico con el bienestar total? ¿Cómo se puede pasar "lógicamente" de un estado síquico a un bienestar económico? La respuesta al primer interrogante es clara: aún sabiendo que algunas causas que mejoran el bienestar económico ejercen una influencia negativa en el bienestar total (como edificar en zonas verdes) en líneas generales se puede considerar que el bienestar económico mejora, "aunque no en magnitud, si en dirección sobre el bienestar total. En suma, se supone –lo que Edgeworth (1881) denomina una probabilidad no verificada– que las conclusiones cualitativas acerca del efecto de una causa económica sobre el bienestar económico, valdrán para los efectos sobre el bienestar total" (Pigou, 1932: 17). La respuesta a la segunda cuestión planteada no deja de ser otra "pirueta" más. Como había expuesto que el bienestar económico consistía en aquel grupo de satisfacciones que pueden ser medidas con dinero, ahora se enfrenta al problema de la correlación, pues si intentásemos medir el bienestar con lo que la gente elige, se estarían confundiendo dos aspectos distintos: intensidad del deseo con satisfacción. Como había expuesto claramente Sidgwick (1874: 126), "no creo que los placeres (y claro está que lo mismo podríamos decir de las satisfacciones que no son placeres) sean mayores o menores en proporción exacta a la mayor o menor influencia que ejercen en estimular a la voluntad a realizar actos que tiendan a sostenerlas o producirlas". No obstante lo anterior, Pigou dice que cabe suponer que la mayoría de los bienes los deseamos con proporción a la satisfacción que procuran. He aquí la cadena que arrastra la ciencia económica hasta nuestros días: lo que se paga es el valor de lo que se desea, que es, a su vez, lineal con la satisfacción; por tanto, lo que se paga es idéntico a la satisfacción que reporta.

El último eslabón analítico que faltaba para construir el discurso de Pigou se derivaba de las dos respuestas anteriores: el bienestar económico se mide por el "dividendo nacional"[20]. Quedaba así restablecido la medición del bienestar en términos idénticos a los de Adam Smith, pero partiendo, "supuestamente", de unas ideas más subjetivas y sicológicas como la de la

20 El dividendo nacional equivaldría a nuestro agregado PNN.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

satisfacción e insatisfacción (placer/dolor de Bentham). "Los dos conceptos, bienestar económico y dividendo nacional, se coordinan de tal modo, que toda descripción del contenido de uno de ellos implica una correspondiente descripción del contenido del otró" (Pigou, 1932: 27). Quedaba claro el objetivo de la ciencia económica: estudiar las causas que procuran u obstaculizan el dividendo nacional. Pigou hace explícita la idea de que muchos fenómenos no estrictamente económicos condicionan el producto nacional, pero salvo algunas excepciones, no los considera ni como condiciones previas.

Pigou era plenamente consciente de que el dividendo nacional, al ser un vector de distintos bienes valorados a sus precios, presentaba dos problemas importantes. Primero, cómo medir su crecimiento. Segundo, cómo establecer si el crecimiento que se había producido estaba correlacionado verdaderamente con el bienestar económico. En resumen, el primero trataba de la medición del volumen y el segundo sobre la cuestión no pacífica de la distribución. Centrándonos en este último aspecto, Pigou señala que toda causa que incrementa la participación absoluta de los pobres en la renta real, siempre que no motive una reducción de la renta nacional, incrementaría el bienestar económico. Apoyándose en la "ley de la utilidad decreciente de la renta" de Bentham (1789) y en la idea de Mill (1836) de que los hombres no desean ser ricos, sino más ricos que otros hombres, Pigou (1932: 77) dice que "la pérdida de bienestar económico que sufren los ricos, cuando parte de su poder de compra se transfiere a los pobres será, por tanto, sustancialmente menor con relación al aumento de bienestar económico que disfrutan ahora los pobres".

Fijadas las dos ideas siguientes: i) el crecimiento del dividendo (la renta) nacional está correlacionado con el bienestar económico y, por tanto, con el bienestar general, y ii) el bienestar general mejora si la participación de los pobres aumenta siempre que las transferencias de los ricos no afecte al volumen del dividendo nacional, el profesor Pigou dedica el resto del libro analizar las causas, principalmente económicas, que facilitan u obstaculizan el crecimiento de la renta y qué medidas redistributivas son compatibles con la eficiencia del sistema[21].

21 Es muy significativo la advertencia que realiza Pigou (1932: 107): "En este estudio, excepto cuando se indique lo contrario, no se tendrá en cuenta el hecho de que algunos recursos permanecen sin empleo, en contra incluso del deseo expreso de sus propietarios. Esto, en realidad, no afectará al núcleo central del análisis".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El problema fundamental a resolver por Pigou (1932: 115) es hallar las condiciones que hagan posible que dados los recursos productivos de una sociedad de éstos se obtenga lo máximo. La respuesta es el *laissez-faire*: "supongamos que se emplea una determinada cantidad de recursos productivos, que no existen costes de desplazamiento entre las distintas ocupaciones y lugares y que las condiciones sólo permiten una ordenación de recursos que logre que los valores de los productos netos marginales sociales sean en todas partes iguales. Es fácil comprender que esta ordenación de los recursos incrementará el dividendo nacional más que cualquier otra"[22].

Hasta aquí nada nuevo repecto a la tradición de Smith y Ricardo. La gran aportación de Pigou fue establecer una clara distinción entre las magnitudes privadas y sociales. No basta con que el valor de las productividades marginales que reportan a los propietarios los recursos utilizados en los distintos empleos sean iguales, sino es necesario que además coincidan con las valoraciones que la sociedad da a dichos empleos. Entra así en la escena el concepto de "externalidades". Cuando éstas están presentes, no tienen por qué coincidir el valor de la productividad marginal social (VPMgS) con la productividad marginal privado (VPMg). El óptimo pigouviano reclama dos condiciones: igualdad entre los valores sociales e igualdad entre estos y los privados para cada recurso productivo. Por ello, en la economía se podrían dar dos condiciones subóptimas: i) la falta de igualdad entre los valores sociales en los distintos empleos; y ii) la falta de igualdad entre los valores sociales y los privados. El primer caso, nos dice Pigou, puede darse básicamente por falta de información de las oportunidades. En este caso, el Estado debe facilitar la creación de instituciones que permitan la transmisión de las rentabilidades de los factores. No obstante, confía en que el propio interés individual tendería a remover obstáculos que inhiben la igualdad de las tasas de beneficios.

Distinta es la situación en que los valores sociales y privados difieren, pues "cuando existen una divergencia entre estos dos productos netos, el interés personal no se esforzará porque el dividendo nacional alcance el punto óptimo [...] el origen de las divergencias generales entre los valores de los productos netos marginales social y privado, que surgen en libre

22 Pigou (1932) pensaba que existía más de una asignación de recursos que cumplía tal condición y que debería tratar de hallarse un máximo "general".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

competencia, se debe a que en algunas ocupaciones, una parte del producto de una unidad de recursos consiste en algo que, en vez de revertir en primer lugar a la persona que ha invertido dicha unidad, revierte, como una partida positiva o negativa, a otros agentes" (Pigou, 1932: 146-8). Ante el hecho de que aún dándose las condiciones de un "régimen de competencia", dichas externalidades están presentes, sostiene que el Estado, "si así lo desea"[23], puede hacer desaparecer la divergencia en cualquier actividad, valiéndose para ello de impulsar o restringir las inversiones en dichas actividades. Para ello, el Estado tenía entre sus manos dos instrumentos poderosos: subvenciones e impuestos.

De este modo, Pigou legitima la intervención del Estado, aún en régimen de competencia[24], en los sectores económicos donde las condiciones "óptimas" no están presentes. La centralidad de su propuesta queda clara en el siguiente texto: "No puede confiarse de que una *mano invisible* logre el arreglo perfecto de todo, combinando separadamente las partes. Es por tanto necesario que una autoridad competente intervenga y acometa los problemas colectivos de la belleza, el aire, y la luz, de la misma forma que los del gas y el agua" (Pigou, 1932: 165). La propuesta empuja la línea de demarcación de la esfera de lo público un poco más dentro del campo de lo privado. Smith la empujó hasta lo que denominamos "bienes públicos". Marshall hizo que cubriera también el espacio de los rendimientos crecientes y decrecientes de escala. Pigou y su concepto de "externalidad" daba al Estado un salvoconducto teórico que le permitía un amplísimo campo de intervención.

Pigou observa que las magnitudes sociales y privadas difieren con frecuencia. *The Economics of Welfare* es como un catálogo de ejemplos de esa divergencia. Quiso imprimir a la disciplina que estaba creando un talante alejado de las grandes soluciones generales y teóricas, con cierta tendencia al estudio de situaciones particulares, como bien muestran los numerosos ejemplos que contiene el texto: la inversión en parques y jardines, que mejora el aire del barrio y la ciudad; la inversión en carreteras y vías férreas, que

23 En este caso se muestra cauto. No en vano participa de las ideas de Sidgwick (1874).

24 La intervención del Estado en sectores no competitivos, como los que tienen estructuras monopolísticas o de competencia imperfecta, también está contemplada por Pigou. No deja de resultar curioso las propuestas para evitar el "despilfarro" de la publicidad.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

eleva el valor de las tierras colindantes; la reforestación, que influye en el clima de las tierras vecinas; el valor social de las invenciones y los descubrimientos científicos; la construcción de una fábrica, que destruye parte del atractivo de una determinada zona, y el conocido ejemplo tomado de Sidgwick (1883) del faro en la costa, del que pueden disfrutar todas las embarcaciones.

A pesar de lo dicho, no puede sacarse la conclusión de que Pigou era un "ingenuo" que ante cualquier falta de sintonía del producto social y privado, reclama ciegamente la intervención de un Estado "benevolente". Pigou cree que cuando exista la posibilidad de que el libre juego del interés personal pueda hacer que los recursos no se inviertan en forma no óptima, "cabe, *prima facie*, la intervención pública. El caso, sin embargo, no puede pasar de *prima facie*, mientras no examinemos las ventajas que puedan poseer los organismos estatales para intervenir en la esfera económica [...]. Dicha autoridad puede no poseer la capacidad necesaria, sufrir presiones de ciertos sectores o incluso ser inmorales los funcionarios en sus cargos." (Pigou, 1932: 281).

Hasta aquí el problema de la eficiencia. Faltaba enfrentarse con el más espinoso de la equidad (de la distribución). Se comentó más arriba que salvo para Adam Smith –"El mundo era para él armónico. El interés propio iluminado incrementa en definitiva la felicidad social (Myrdal, 1953: 125)– el resto de economistas sí la tomaron en consideración. Pigou no fue una excepción; antes al contrario, una considerable parte de *The Economics of Welfare* la dedicó a analizar las medidas que entendemos como política social.

Toda la construcción previa hasta abordar el problema de la distribución la realizó tomando el supuesto que "todo cuanto incrementa el dividendo nacional sin afectar a la participación absoluta de los pobres[25] en su distribución [...] tiene que incrementar, asimismo, el bienestar económico" (Pigou, 1932: 544). Es en la última parte de su obra en donde estudia la casuística en que la participación de los pobres y la renta nacional se mueven contrariamente: ¿se incrementa el bienestar económico cuando los pobres obtienen más aunque el dividendo nacional disminuya? ¿Lo hace cuando la renta aumenta y la participación de los pobres es menor?

25 "[...] creemos no cometer un grave error si consideramos a los trabajadores manuales y a los pobres como clase aproximadamente iguales" (Pigou, 1932: 557).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Pigou parte de la idea de que todos los aumentos de los factores productivos, y su mejora a través de los inventos, incrementan, tanto el dividendo nacional como la renta de los pobres. Por tanto, en términos físicos la oferta agregada y su expansión sólo traerá bienestar general, aunque el salario nominal sea más bajo. A partir de aquí, analiza, en primer lugar, las políticas de intervención en los mercados, tanto en el de los factores como en el de los bienes y servicios y, en segundo lugar, las políticas de transferencias de rentas de ricos a pobres.

En línea con el pensamiento liberal británico, el profesor de Cambridge rechaza la intervención en el mercado del trabajo. Cree que la intervención en la fijación de salarios o la concepción de subvenciones sólo traerán que el dividendo nacional y la renta de los pobres disminuyan. Sólo admite dos excepciones: uno, en el caso de los salarios, cuando exista una política de renta para los desempleados; dos, en el caso de las subvenciones, cuando el salario real que exista en el mercado no sea de equilibrio. En ambas situaciones, la intervención del Estado mejoraría la situación de los pobres. En el caso de las subvenciones, el dividendo nacional también mejoraría. La indeterminación sería la situación del otro.

Respecto a la intervención en el mercado de bienes para mejorar el bienestar de los pobres, Pigou (1932: 592) diferencia aquellas medidas dirigidas a restringir el consumo de los ricos, de aquellas que subvencionan las mercancías de compra de los pobres. Del racionamiento de los ricos, nos dice que: "dado el actual estado de los conocimientos económicos y la eficiencia administrativa, la imposición por parte del Estado de su sistema de racionamiento obligatorio en tiempos normales causaría más perjuicios que beneficios". Las subvenciones de productos que consumen los pobres, cuando se presentan demandas inelásticas –como las de primera necesidad– son beneficiosas para el bienestar general, aunque el dividendo nacional disminuya. No obstante, cuando las demandas no presentan las características señaladas, la transferencia directa es más eficiente que la subvención. Pero aún en el caso anterior, prefiere a ésta última porque el papel de la "caridad" es menos visible, y por consiguiente, afectará menos a la "moral" de los beneficiarios[26].

26 Esta idea es central en la escuela de la ciudadanía (ver capítulo 4).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El último aspecto por abordar de las políticas redistributivas son las transferencias, incluido el análisis de la fijación de "un mínimo nivel de renta real". Pigou cree que la filantropía tiene un espacio en el mejoramiento del bienestar de los pobres, pero cree que desgraciadamente podemos tener certeza absoluta de que las transferencias voluntarias hechas por los ricos son insignificantes frente a la apremiantes necesidades de la colectividad. Por consiguiente, no se puede negar que es preciso poner en marcha cierto sistema coercitivo de transferencias. Esto quiere decir, de uno u otro modo, impuestos, "y es casi seguro que pertenezcan a los llamados directos, que gravan las rentas más elevadas, recayendo en la práctica sobre la riqueza y los patrimonios que se heredan." (Pigou, 1932: 605-6). Niega, asimismo, que estas transferencias empujen a los que obtienen rentas altas a tomar algunas de las decisiones siguientes: 1) emigrar; 2) invertir los fondos en el exterior; 3) trabajar menos; 4) ahorrar menos. Además, sostiene que no es absurdo decir que el impuesto que se aplique a los ricos para obtener la cantidad necesaria para transferirla a los pobres se apoye en el principio de la igualdad del sacrificio, sin que reduzca en modo alguno el dividendo nacional[27].

No obstante lo dicho, Pigou (1932: 611) deja su argumentación en una cierta indefinición, ya que opina que la expectativa de transferencias obligatorias por vía imposición fiscal, es probable que disminuya el dividendo, "especialmente si el gravamen es pesado o la progresión muy acentuada". Para paliar esta indefinición, divide las transferencias en tres clases, de por sí definitorias: 1ª) las que procuran evitar el ocio y el despilfarro; 2ª) las que son neutrales y 3ª) las que dan motivo a que surjan el ocio y el despilfarro. De este modo, cree que aquellas medidas que exijan una contribución del beneficiario, como son las cotizaciones obligatorias antes de la jubilación, son medidas que aumentan el bienestar general. Del mismo modo, las transferencias llamadas "neutrales", como los subsidios de maternidad o la concesión a toda persona de una cantidad suficiente para asegurarle los medios esenciales de subsistencia que necesita o la asistencia médica gratuita o la educación gratuita, contribuyen también al bienestar social. En resumen,

27 Toda la argumentación de Pigou (1932) se basa en la idea de que lo que interesa a los individuos no es su riqueza absoluta, sino la relativa, y, que por tanto, si se grava a todos los ricos por igual, estos no pierden su posición relativa –idea expuesta por Mill (1836) con anterioridad–.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Pigou argumenta a favor de la distribución, aún el en caso de que el dividendo nacional sea menor, pues está convencido de que la utilidad marginal de la renta de un pobre es mucho mayor que la de un rico. Pero al mismo tiempo argumenta que las medidas sociales deben articularse con cuidado para evitar los despilfarros de la indolencia y las reacciones de los ricos por sus menguantes beneficios. "La deducción práctica que se desprende de este análisis nos refleja que las transferencias a los pobres, en forma de aumento del poder adquisitivo, tiene muchas posibilidades de mejorar los dividendos futuros, siempre que vayan asociados con cierta intervención sobre las personas favorecidas con dichas transferencias" (Pigou, 1932: 643).

### *3.2.3. El transfondo social de la Economía del bienestar*

Pigou y Smith tienen, tal como se ha visto, enfoques muy diferentes sobre el funcionamiento del sistema económico y el papel del Estado (gobierno) en él. Adam Smith centró su atención en las reglas del juego social que posibilitan que el crecimiento económico sea el máximo posible. El escocés vio en la libertad "natural" y en la ausencia de trabas para buscar el propio interés, junto a la división del trabajo, la esencia de su sistema. La libre concurrencia haría que el bienestar fluyera natural hacia aquella sociedad que la adoptara. El gobierno o el Estado tiene como función primordial remover los obstáculos que impiden el desarrollo de estas fuerzas "naturales" y el crear el marco legal que garantice que el juego sea "justo". Además, admite su intervención para la provisión de algunas obras públicas –financiadas según el principio del beneficio– y poco más. Hasta aquí la raya. El caso de Pigou es diametralmente diferente. Asume el principio de la libre concurrencia, pero señala que las estructuras sectoriales presentan casos claros de monopolización y que, aún en el caso en que la libre concurrencia estuviese presente, existen circunstancias (ignorancia, rendimientos decrecientes, externalidades...) que imposibilitan que se alcance el bienestar "óptimo". Pero hay más: el crecimiento del dividendo nacional no tiene por qué ser una condición necesaria para el bienestar económico. Si no se aborda el "problema de la distribución" o equidad, el análisis se hace espurio. Para Pigou el Estado tiene dos tareas añadidas a las fijadas por Smith: intervenir en el sistema económico para mejorar, primero, la eficiencia del mismo; y segundo, mejorar el bienestar mediante la distribución a favor de los pobres.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

¿Por qué Smith y Pigou mantienen visiones tan diferentes? Sin duda, una de las respuestas más simples es que viven en épocas distintas. Y esta respuesta no es trivial. Adam Smith es un espectador privilegiado del despertar de las fuerzas económicas que originarían lo que Polanyi (1994) denominó *La Gran Transformación*. Imbuido en la Ilustración escocesa, de la que forma parte, Smith ve en la libertad "natural" de la búsqueda del propio interés el mecanismo "inintencionado" que procura la riqueza (renta) más ancha que cualquiera persona pueda pensar. Su principal objetivo es remover los obstáculos del "sistema mercantil", pues éste está constituido básicamente como un capitalismo de Estado, impregnado de privilegios y protecciones que cercenan las fuerzas más dinámicas de los empresarios independientes (Weber, 1922). Smith consideraba que el Estado no era perverso *per se*, sino que podía serlo y lo era cuando caía en manos de grupos de interés. La parte práctica de su mensaje se concretó principalmente en que las restricciones institucionales (nacidas ya de la legislación estatal, ya de la costumbre local) eran malsanas. Constreñían el proceso de maduración de una nueva y más productiva era industrial.

El trasfondo de Pigou es bastante distinto. Frente al optimismo que emana el siglo XVIII de Smith, Pigou vivió una época de convulsiones económicas y políticas que marcan el final del siglo XIX y principios del XX. Para Polanyi (1944), el siglo XIX presencia dos fenómenos capitales: la Revolución Industrial y el sistema de mercado autorregulado (*La gran transformación*). Las tensiones sociales que introduce este último cambio son tan grandes que inmediatamente se van a poner en marcha dispositivos que corrijan las consecuencias del mercado autorregulado. Polanyi lo resume señalando que el cambio institucional que supone el liberalismo económico se produjo de un modo brusco y repentino. Su fase crítica coincidió con la creación de un mercado de trabajo en Inglaterra, en el cual los trabajadores estaban condenados a morir de hambre si no eran capaces de conformarse a las reglas del trabajo asalariado. Desde el momento en que estas rigurosas medidas fueron adaptadas, el mecanismo del mercado autorregulador se puso en funcionamiento. Este mercado chocó tan violentamente con la sociedad que, casi de inmediato, y sin que se viese precedidas por el menor cambio en la opinión pública, surgieron también poderosas reacciones de protección. En el terreno económico, la acción de los Estados será la adopción de protección social. Toda esta transformación social no se oculta a los ojos perspicaces de los hombres como Bentham, Mill, Marshall o Pigou.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Gran parte de sus trabajos intelectuales lo dedican a analizar las consecuencias "indeseables" que el funcionamiento del sistema económico autorregulado crea y las causas de tales anomalías, así como a participar activamente en la propuestas de medidas de política práctica.

El trabajo conjunto de intelectuales, reformadores sociales, movimientos políticos, unido a un cierto pragmatismo de las élites sociales, dieron paso a una nueva concepción del Estado: el "Estado del Bienestar". Para Ashford (1986), el desarrollo de los Estados del Bienestar no ha sido algo relacionado inmediatamente con el bienestar propiamente dicho; sino que ha dependido, sobre todo, de las capacidades de los Gobiernos para aplicar los instrumentos y las prácticas existentes a problemas poco conocidos. Señala que no ha existido nunca un momento histórico privilegiado en que los líderes se reunieran en torno a una mesa y se dijeran unos a otros que iban a idear el "Estado del Bienestar". Por el contrario, se ha llegado a él a través de un proceso gradual y a menudo uniforme, impulsado tanto por políticos ambiciosos y funcionarios más o menos visionarios, como por la noción abstracta de un orden social en crisis o por los temores a una inquietud social[28].

28 No es nuestra intención en este texto rastrear los distintos estudios que tratan de explicar qué fenómenos han sido los relevantes en la conformación del actual Estado del Bienestar. Baste decir que para algunos autores como Bendix (1974), es fruto de la radicalización política que se expresa en el movimiento democrático e igualitario desde la Revolución Francesa y que va a conducir a lo largo del siglo XIX la extensión de la ciudadanía a las clases bajas. Este fenómeno es analizado con frecuencia siguiendo la progresión de Marshall (1963): primero, derechos civiles (libertad de la persona, libertad de palabra, de pensamiento,...); segundo, derechos políticos (sufragio y derecho a ser elegido); y tercero, derechos sociales (derecho a un mínimo bienestar y seguridad económica). En cambio, Ashford (1986: 14), relativa el empuje de los movimientos sociales y da un mayor protagonismo a las instituciones: "hay que señalar que una buena parte de los progresos en la construcción del Estado del Bienestar pueden ser atribuidos a los elementos conservadores de los primeros Gobiernos democráticos. Los residuos más ideológicos de esta transformación suelen imputar la reforma social a los temores a la lucha de clases obrera y a los recelos frente a los movimientos de la clase obrera. Si bien es cierto que los valores conservadores estaban, sin duda alguna, amenazados por las transformaciones a que dio lugar la creación de las sociedades industriales, las reacciones de los expertos de la política social consistieron casi siempre en ofrecer soluciones pragmáticas a aquellos problemas inmediatos que los actores políticos más relevantes consideraban de mayor urgencia en ese momento" (Ashford, 1986: 14).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Aunque Ashford relativiza la importancia de filósofos políticos y economistas liberales frente a los políticos pragmáticos, no debe olvidarse la influencia de aquellos sobre estos. Como decía Keynes (1936), los políticos raras veces se aperciben de que muchas de las ideas que sostienen las tomaron inconscientemente de algún autor pasado. Hemos visto a los largo de este capítulo como los economistas neoclásicos fueron asumiendo, primero, que la economía trataba del bienestar de las personas y, segundo, que la intervención de la organización estatal en el sistema económicamente es deseable ante los *fallos del mercado*[29]. Precisamente será Keynes (1936), a veces inintencionadamente, el que dio la cuarta teoría para una intervención más profunda de la acción colectiva. De sobras es conocida su insatisfacción con parte del aparataje analítico neoclásico, sobre todo en lo que se hace referencia a los ajustes del mercado de trabajo y en la determinación del tipo de interés (Skidelsky, 1996). Aunque comparte la idea de que a largo plazo el sistema es capaz de reajustarse, la creciente complejidad de las economías hacía que las fluctuaciones a corto plazo produjeran consecuencias socialmente insostenibles como el paro masivo, debido, principalmente, a que los mercados se ajustan las cantidades antes que los precios[30]. La obra principal de Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* (1936), gira en torno a su problema central: la determinación de los niveles de renta nacional y de empleo en las economías industriales, y la causa de las fluctuaciones económicas. El problema del bienestar de Keynes cambia radicalmente desde su predecesor Pigou. Ya no se trata de investigar un catálogo interminable de situaciones en el que no coinciden los beneficios marginales sociales con las privadas o de estudiar las medidas redistributivas que sean compatibles con el incremento del bienestar social. Keynes no duda en que estos temas son interesantes, tal como se deja ver en el prólogo que realiza en la 8ª edición de los *Principios* de Marshall de 1920. Lo que critica Keynes es que se dé

29 La idea de "fallos del mercado" queda claro en este pasaje de Pigou (1932: 109): "Que las instituciones cumplan las condiciones precisas para encauzar el interés personal por la senda más beneficiosa, ha sido llevado a cabo con todo detalle. Pero incluso en los estados más progresivos existen fallos e imperfecciones".

30 "[...] las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de las sociedad económica en que hoy vivimos, razón por la que su enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos" (Keynes, 1936: 15).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

como un hecho incuestionable el que el sistema tarde o temprano se reajuste cerca del pleno empleo y que todo pasa simplemente por introducir medidas que flexibilizaran los mercados para los ajustes necesarios de los precios.

Para Rojo (1984), Keynes, desde su cargo de asesor del Gobierno y, por tanto, con una información privilegiada de lo que está ocurriendo en los sistemas económicos, observa que las enormes dificultades económicas y sociales por las que atraviesan los países occidentales no pueden explicarse únicamente por falta de flexibilidad de los salarios reales, máxime cuando después de la crisis de 1929 los salarios monetarios habían descendido. Tampoco una política de dinero barato terminaba de reanimar la inversión privada y la actividad. Esto le lleva a plantearse qué variables son las que determinan el ingreso nacional y el empleo, y así ofrece el mensaje central de la *General Theory*: las proposiciones, según las cuales, las variaciones en el nivel de la demanda agregada en términos reales inducen variaciones en la producción y el empleo y las variaciones inducidas en la producción conducen a nuevas posiciones de equilibrio de renta. De acuerdo con esta teoría, son las variaciones en el tipo de interés, las que establecen el equilibrio entre el ahorro y la inversión; y la economía puede conocer, en consecuencia, posiciones de equilibrio de renta con niveles muy variados de desempleo, dependiendo de la intensidad de la demanda efectiva.

No nos interesa aquí hacer un recorrido por la aportación keynesiana y de sus posibles defectos, sino resaltar que en su teoría de la *demanda efectiva*, cuando se presentan situaciones como la "trampa de la liquidez" y expectativas declinantes de los hombres de negocios, hacen que toda la política monetaria sea estéril, siendo necesaria que la insuficiencia de *demanda efectiva* sea sustituida por el sector público mediante una política fiscal expansiva a través del gasto público. Queda así conformado teóricamente lo que se ha dado el denominarse Estado de Bienestar Keynesiano. Ya no se trata sólo de corregir las ineficiencias del sistema económico en cuanto a la distribución eficiente de los recursos o de dar seguridad a aquellas personas que en el "juego" del mercado no encuentran un hueco por enfermedad, ignorancia, vejez u otras circunstancias. Además, se trata de la asunción por parte de los Gobiernos de mantener la actividad económica en un nivel que permita alcanzar una renta nacional de tasas elevadas de empleo. La teoría keynesiana facilitó el aparato analítico y la comprensión del funcionamiento

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

económico así como los instrumentos necesarios: la política monetaria y la política fiscal[31].

En las siguientes décadas a la Segunda Guerra Mundial parecía existir, tanto en el mundo académico como en la *praxis* política, un cierto consenso sobre el papel del Estado en las economías industriales desarrolladas. La *magnum opus* de R.A. Musgrave (1959) sintetiza el papel económico del Estado, instrumentalizado primordialmente a través de la política presupuestaria, en las tres funciones clásicas[32]: "asignación", "distribución" y "estabilización". La primera función comprende aquellas políticas que tienen como objetivo la utilización eficiente de los recursos y la producción de bienes colectivos que el mercado es incapaz de producir o suministrar eficientemente. La función de distribución se ocupa de aquellos ajustes de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar la conformidad con lo que la sociedad considera un estado "correcto" o "justo". La última función hace referencia a la "política presupuestaria como un medio de mantener alto el empleo, un grado razonable de estabilidad del nivel de los precios y una tasa adecuada de crecimiento, teniendo en cuenta los efectos sobre el comercio y la balanza de pagos" (Musgrave y Musgrave, 1980: 8). El campo de acción/intervención del Estado quedaba así enormemente ampliado respecto al esquema liberal[33].

La aportación Keynesiana produce una división de enfoques en el seno de la teoría económica ortodoxa. Esto va a permitir una cierta división del trabajo, no exenta de ciertas incompresiones. Por un lado, se profundiza el análisis del sistema económico desde una óptica agregada, tratando de refinar la modelización del funcionamiento de los sistemas capitalistas avanzados que permita una política económica eficaz en términos de empleo, crecimiento y estabilidad de precios. Por otro lado, se continúa la tradición

31 Tal como se recoge del propio texto de la *Teoría Gener*al de Keynes no desdeñaba en absoluto la política monetaria. Las distintas escuelas liberales han tergiversado el análisis de Keynes (ver Rojo, 1984).

32 Musgrave (1959) no olvida las regulaciones y la política monetaria, pero no aparecen en sus funciones por no tener un reflejo en el presupuesto.

33 Una cosa es la justificación teórica, tanto positiva como normativa, del papel del Estado y otra muy distinta la implantación en cada uno de los países. Algunos autores han dedicado esfuerzos a realizar taxoconomías y explicaciones de las distintas modalidades de Estados del bienestar. Ver resumen en Benedicto y Moran, eds. (1995).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

neoclásica de centrar el análisis en el funcionamiento del sistema, pero, a partir de la modelización de los mercados y basándose en unas pocas y simples axiomas de comportamiento de los agentes. Estamos en este último caso ante el enfoque microeconómico. Si en la macroeconomía el papel del Estado es central, en la microeconomía es menor.

### *3.2.4. Las funciones del bienestar social*

El tratamiento que realizó Pigou del problema de la equidad exigía comparar el bienestar de los ganadores y de los perdedores de cualquier política o medida redistributiva; es decir, exigía la comparación de las utilidades netas de las personas. Y cualquier comparación interpersonal no deja de ser un simple juicio de valor. La reacción en contra de Pigou (1932) se plasmó en el objetivo de una economía del bienestar "libre de valores". En ello influyó la recomendación de Sidgwick (1874) de aislar en el análisis económico las proposiciones positivas de los juicios de valor. Era evidente que este repliegue significaba teóricamente una importante postura aséptica frente al problema de la distribución. Los esfuerzos intelectuales se centrarán en el problema de la eficiencia; es decir, qué condiciones maximizan la "tarta"(bienestar), dado un conjunto de factores productivos.

La parte del pensamiento de Pigou que resulta más difícil de aceptar es la noción de que todos los individuos tienen la misma función de utilidad marginal de la renta. El ataque más fuerte a sus ideas utilitaristas aparece a principios de los años treinta en la obra de Robbins *An Essay on the Nature and Sgnificance of Eonomic Sience.* Robbins (1932: 141) afirma que no hay manera de contrastar la magnitud de la satisfacción de un sujeto en comparación con la de otro: tal comparación "incluye un elemento de valoración convencional. Por tanto, es esencialmente normativa. No tiene cabida en la ciencia pura. [...] No es preciso que seamos conductistas acérrimos para darnos cuenta de que aquí no hay evidencia científica alguna, [...] [Las comparaciones interpersonales] se pueden justificar por motivos de conveniencia general. O se pueden justificar apelando a estándares últimos de obligación. Pero no se pueden justificar apelando a ningún tipo de ciencia positiva".

La desvinculación humeniana del *deber* respecto al *ser* había vuelto a resurgir con fuerza en la filosofía moral de principios de siglo. Para Robbins, los juicios morales son creencias acerca de los hechos objetivos, no susceptibles

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de comprobación por observación o introspección[34]. Así, las comparaciones de utilidad deberían ser consideradas como juicios de valor últimos. La economía se ocupa de hechos determinables y la ética de valoraciones y obligaciones. "Por desgracia, no parece lógicamente posible asociar ambas disciplinas en ninguna otra forma que no sea la mera yuxtaposición" (Robbins, 1932: 147-8). A partir de Robbins, queda claro que hay que buscar otros criterios que eviten las comparaciones interpersonales y, a su vez, faciliten poder establecer proposiciones de deseabilidad de los estados sociales. Poco menos que la cuadratura del círculo.

Para tratar de abordar el problema planteado, que no era otro que el viejo problema de Pigou: qué circunstancias hacen que se optimicen los recursos sociales en términos de bienestar, la teoría económica se amparó en el análisis del equilibrio general walrasiano, en las utilidades ordinales de Pareto-Fisher y en el criterio de Pareto-Lerner. Se lastra así del análisis del bienestar las utilidades cardinales y se opta por una visión de conjunto frente a los análisis parciales de Marshall (1920) y Pigou (1932). Pionero en esta nueva forma de abordar el problema es Abba Lerner. La aportación de Lerner, contenida en el artículo *The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power* (1934) y en el libro *The Economics of Control: Principles of Weffare Economics* (1944), fue la demostración o formulación analítica de que un gobierno socialista debería comportarse como un subastador walrasiano[35] para lograr la asignación de recursos más eficientes. Lerner (1934) propuso, sin conocer

34 Robbins estudia algún tiempo en Viena y toma parte de las propuestas metodológicas de la Escuela Austríaca. Es clara la influencia de Karl Popper.

35 Leon Walras (1874) trató de contestar a las siguientes preguntas: ¿es el equilibrio en los mercados de productos necesariamente consistente con el equilibrio en los mercados de factores?, ¿garantiza el mecanismo de mercado la convergencia en una solución de equilibrio general? En caso afirmativo, ¿es esta solución única, o hay varias configuraciones de precios que satisfarán una solución? Aún si existe un equilibrio general único, ¿será estable en el sentido de un alejamiento del equilibrio desata fuerzas automáticas que hacen regresar al sistema al equilibrio? Y por último, ¿es determinado? Es decir, ¿la solución es independiente de la ruta que se siga hacia el equilibrio? Walras introduce la teoría del *tâtonnement* (subastador) para resolver esta última interrogante. Supone que los compradores y los vendedores anuncian las cantidades que desean intercambiar a precios gritados al "azar", reduciendo su oferta cuando hay excedente de demanda y aumentándola cuando el excedente es negativo, hasta dar con los precios que vacían los mercados.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

–según parece (Blaug,1978)– la obra de Pareto[36], que una asignación de recursos era mejor que otra si algunos sujetos mejoraban sin que nadie empeorara. También explícito las condiciones que debería cumplir una asignación de recursos para hacer máximo el bienestar de acuerdo con el mencionado criterio; es decir, para constituir lo que después se llamó el óptimo de Pareto[37].

Las aportaciones de Lerner fueron continuadas por Arrow (1951*a*), quien logró una definitiva dilucidación de las relaciones entre el equilibrio competitivo walrasiano y la idea de óptimo de Pareto. La vieja idea de Smith de que la libre competencia empujaba al bienestar social a una posición óptima quedaba así plenamente demostrada. El *Teorema de la Mano Invisible* no sólo enuncia que un equilibrio de competencia perfecta a largo plazo genera una asignación óptima de los recursos, siempre sujeto a la condición de que la distribución de los ingresos está dada, sino, también, que toda asignación óptima de los recursos es un equilibrio de competencia a largo plazo. La idea de que un sistema de competencia perfecta optimiza los recursos de la sociedad en términos de bienestar (según Pareto) es una idea penetrante y, sin duda, un hito de la teoría económica. Pero todo este aparataje analítico del bienestar paretiano presentaba deficiencias de gran importancia.

La "tierra prometida" de una economía libre de juicios de valor no era nada más que eso: una promesa. La creencia de que pueden separarse de

36 En el *Manual of Political Economy* (1906), Pareto rompió categóricamente con la práctica tradicional, no sólo rechazando la utilidad cardinal y las funciones de utilidad aditivas, sino también restringiéndose estrictamente a conclusiones de bienestar que no dependen de ninguna comparación interpersonal. Así, establece el criterio de eficiencia del mismo modo que Lerner, aunque éste pasó por un tiempo oculto para la ortodoxia neoclásica.

37 Las condiciones del óptimo paretiano pueden resumirse en un único y gran criterio: entre dos bienes (productos y factores) cualesquiera, las tasas marginales de sustitución subjetivas y objetivas deben ser iguales para todas las unidades familiares y todas las unidades de producción respectivamente, y estas razones subjetivas y objetivas deben ser iguales entre sí. Las condiciones de Lerner fueron culminadas por Bergson (1938) y Hicks (1939). Hicks estableció que aparte de las condiciones de primer y segundo orden, era necesario las "cantidades totales". Debía resultar imposible el incremento de la suma de excedente de productores y consumidores mediante la introducción de un producto nuevo o el retiro de un producto viejo. Una presentación más formal de las condiciones, con notación matemática más compacta, se encuentra en el artículo de Oscar Lange *The Foundations of Welfare Economics* (1942).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

algún modo la "eficiencia" y la "equidad" representaba uno de los sueños más antiguos y la Economía del Bienestar paretiana no la hizo realidad. El propio concepto de una asignación óptima en el sentido de Pareto se basa en tres supuestos que sin duda son juicios de valor: 1) que cada individuo es el mejor juez de su propio bienestar; 2) que el bienestar social se define sólo en términos del bienestar de los individuos; y 3) admitir que alguien mejora únicamente cuando nadie empeora (véase Nath, 1969). Es cierto que estos juicios de valor minimizan el papel desempeñado por la opinión del "experto" o por cualquier otra opinión que guíe o evalúe las elecciones de los demás. Dichos juicios de valor sugieren también que la sociedad puede ser analizada adecuadamente de una manera "no orgánica" como la agregación simple de los individuos que pertenecen a la misma. Pero no dejan de ser juicios de valor. No basta, como nos dice Sen (1970), que exista un consenso generalizado sobre el criterio para que este se adopte "como si" fuese objetivo. Por tanto, una economía de la eficiencia "positiva" no era posible.

Siendo importante las connotaciones normativas, no lo es menos la limitación del criterio de Pareto en cuanto a su falta completud. Como dijo Hicks (1937: 706), "cualquier cambio ordinario de la política económica lleva consigo un cambio en el sistema de precios, y cualquier cambio en los precios beneficia a aquellos que se encuentran en un lado del mercado y perjudican a quienes se encuentran en el otro", de forma que el criterio de Pareto, a pesar de sus indudables virtudes teóricas, casi no puede ser aplicado a situación real alguna. Es evidente que la adopción del criterio de Pareto supone una defensa del *status quo*, independientemente de lo desigual que esté repartida la renta y la riqueza. El criterio de Pareto se convierte en un criterio "conservador".

La extensión del área de la comparabilidad mediante la introducción de un *pago compensatorio* tampoco resultó un instrumento eficaz para ampliar la comparabilidad de estados sociales y evitar, a su vez, las comparaciones interpersonales de utilidad y bienestar. Puede afirmarse que un cambio que favorezca a algunas personas y perjudique a otras, será un mejoramiento unánime del bienestar si los ganadores pueden compensar a los perdedores para que estos acepten el cambio. Pero el problema del criterio de compensación es que "Barone no insistió en que debiera pagarse efectivamente la compensación, como tampoco lo hicieron Kaldor o Hicks en los años treinta [...] Pero hay un mundo de diferencia entre una compensación potencial y una compensación efectiva." (Blaug, 1978: 730). Si no se paga efectivamente

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la compensación potencial, se está aceptando implícitamente la distribución del ingreso prevaleciente como una medida de la intensidad relativa del sentimiento de ganadores y perdedores. Se está presumiendo que se sabe algo acerca de los patrones de referencia individuales sin observar el comportamiento que les corresponde, y esa es una comparación interpersonal de la utilidad. Y aún, aunque se pagara la compensación, y se satisfaga el criterio de Pareto, no se sigue que se apruebe la nueva situación, a menos que se tengan otras razones para aprobar la distribución del ingreso antes del cambio. Una vez más, no es posible la escapatoria normativa debido al *status quo*[38].

El ataque de Robbins al análisis pigouviano del papel de Estado en la economía había quedado invalidado apenas unos años después. No había un campo del análisis en el que el economista podía estar al resguardo de los juicios de valor. Había que hacer explícito algún criterio normativo a partir del cual poder ordenar los Estados sociales posibles. Con el tiempo, actitudes más benévolas hacia el papel económico del Estado coadyuvaría a poner al orden del día la necesidad de fundamentar la economía del bienestar en criterios que ordenasen completamente los Estados sociales realizables. Bergson (1938) propuso que se evaluara los cambios de bienestar mediante una "Función de Bienestar Social" (*fbs*), es decir, un mapa de indiferencia que ordene diversas combinaciones de utilidad individuales de acuerdo con un conjunto de juicios de valor explícitos acerca de la distribución de la renta. Por tanto, el problema normativo que había que resolverse con la ayuda de la Función de Bienestar Social es la elección de un punto de la frontera de posibilidades de Pareto; esto es, la elección de un conjunto óptimo de impuestos y subvenciones. Tanto Bergson (1938) como Samuelson (1947) hablan de solucionar este problema con la ayuda de una variante de la Función de Bienestar Social en que los índices de utilidad de cada individuo son argumentos directos de la función de bienestar. Desgraciadamente, las funciones de bienestar social no sólo no escapan del problema de la comparabilidad[39], sino que no dejan de ser mero formalismo vacío. Como afirma Graaff (1957), maximizar una *fbs* "excesivamente estrecha" conduce simplemente a las preferencias personales de quien la define, lo que tiene

38 Tampoco el doble criterio de Scitovsky (1941) escapa a esta limitación.

39 "[...] la Función de Bienestar Social de Bergson-Samuelson debe definirse para índices de utilidad individuales, cardinales y comparables interpersonalmente, o para su equivalente, si ha de determinarse una posición única socialmente preferida" (Mueller, 1979).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

poco interés social; y si la *fbs* es demasiado "amplia" termina conduciendo al criterio mínimo de bienestar, que es el de Pareto, y en ese caso el concepto de *fbs* no aporta nada nuevo. Lo ideal sería que recogiese unos juicios de valor sobre los que existiera cierto consenso social. Precisamente, esto nos remite a la política.

A la falta de un "guillotina" que separe en nuestras disciplina los aspectos positivos y normativos, se le une las limitaciones "reales" de los teoremas del bienestar. La competencia perfecta es un modelo altamente abstracto que nos ayuda a comprender el funcionamiento del sistema económico. Si el sistema real se asemejase al modelo, bastaría que una "constitución" fijara el régimen de los derechos de propiedad compatible con una solución de la frontera de posibilidades de producción. El papel del Estado se limitará a garantizar, por un lado, los derechos y, por otro, a ejecutar la regla social para decidir la situación óptima. Las condiciones ideales del modelo, a modo de un subastador walrasiano, llevaría "como una mano invisible" al sistema económico al óptimo social, tanto desde el lado de la eficacia como desde el de la "equidad", dada la regla de elección social. Pero la vida es afortunadamente más compleja que la del propio modelo.

Las restricciones internas del modelo ya son de por sí muy exigentes. Cada unidad familiar y cada empresa compra y vende una parte tan pequeña de la cantidad total de cada bien que actúan como precio-aceptantes. Además, todos los factores deben ser perfectamente móviles, de modo que eliminen los beneficios extraordinarios; los rendimientos a escala deben ser constantes; todos los agentes económicos deben tener un conocimiento perfecto de las alternativas disponibles; no deben estar presentes externalidades en la producción y en el consumo. Por todo ello, la simple existencia de competencia no garantiza el óptimo social. Pero, he aquí lo interesante: el modelo general competitivo sería la guía que permita al economista detectar los "fallos" del mercado y estudiar las medidas de política económica que procuran "teóricamente" llevar al sistema al óptimo elegido[40]. El Estado vuelve a recuperar la legitimidad científica para intervenir en el sistema económico, tanto desde la óptica de la distribución como desde la propia

40 No hay que olvidar que paralelamente a esta investigación, extraordinariamente teórica, se está desarrollando a partir de los años 30 la teoría económica keynesiana, que sigue articulando su modelo y dando soporte a la intervención estatal desde el lado de la estabilización.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

eficiencia. Además, el economista se convierte en el "gurú" capaz de articular los medios necesarios para los fines políticamente decididos.

A pesar de lo dicho, la articulación de una política económica real se encuentra con obstáculos técnicos y prácticos importantes. La comparación interpersonal de utilidades es una barrera prácticamente infranqueable. Así, si para obtener las condiciones de primer orden en una industria con rendimiento a escala, se requiere una política de impuestos neutrales y subsidios, pero la medida no deja de ser una comparación de ganadores y perdedores, aún suponiendo que los impuestos no modificasen las preferencias de los individuos. Pero lo que teóricamente es devastador para la economía del bienestar es la intuición de James Meade (1955: 102): "Suponemos ahora que partimos de una situación en la que las condiciones marginales de eficiencia y equidad [...] no se cumplen simultáneamente. Supongamos en primer lugar que en la economía existen un gran n° de divergencias entre los costes y los ingresos marginales debidos a impuestos, elementos de monopolio y de economías externas. Hay una divergencia concreta cuya magnitud sería posible reducir mediante alguna política, por ejemplo, mediante una modificación de los impuestos o una política antimonopolio. Las preguntas que queremos hacer ahora son las siguientes. La reducción de una divergencia particular entre ingresos y costes marginales en una parte de la economía, ¿conducirá invariablemente a un aumento del bienestar económico, incluso aunque muchas otras divergencias entre ingresos y costes marginales se mantengan en otras partes de la economía? Y si no fuera así, ¿bajo qué condiciones aumentará o reducirá el bienestar económico la reducción de una divergencia particular?" La respuesta de Meade es que "la reducción de una de las divergencias –manteniéndose todas las demás– no conducirá necesariamente a un aumento en el bienestar económico, e incluso puede llegar a reducirlo"[41].

Aunque ha habido un amplio debate sobre la relevancia de la Teoría del Segundo Óptimo, lo que ya nadie duda es que la economía del bienestar se

41 Los desarrollos posteriores no han pasado de aquí por lo que se refiere a la sustancia económica, aunque ha habido intentos de construir una teoría general del segundo óptimo, como el trabajo de Lipsey y Lancaster, *The General Theory of Second Best*, publicado en 1956. "El teorema general de segundo óptimo establece que si en un sistema de equilibrio general se introduce una restricción que impide alcanzar una de las condiciones paretianas, el resto de las condiciones, aunque todavía se pueden alcanzar, ya no son, en general, deseables" (Lipsey y Lancaster, 1956: 11).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

ha tomado más cautelosa en cuanto a la capacidad de prescribir políticas generales para la eficiencia del sistema[42]. Existe –lo que no deja de ser paradójico– una vuelta al estudio de los casos desde un enfoque de equilibrio general al parcial pigouviano, amparado en la idea de la compensación. El análisis coste-beneficio toma una especial relevancia en la evaluación de los cambios de bienestar que producen políticas concretas en circunstancias también concretas. Todo el aparataje de Marshall y Pigou, ahora perfeccionado, como por ejemplo los conceptos de "excedentes", "costes privados" y "costes sociales", cobran renovada importancia. Es evidente, que los dos teoremas fundamentales del bienestar son un avance incuestionable frente a la mera intuición neoclásica de que la competencia maximiza la suma de utilidad social. Pero, no lo es menos, que la ciencia económica ha tomado conciencia de lo extraordinariamente complicado que supone, primero, tomar medidas en una realidad tan alejada del modelo y, segundo, olvidarse que el propio modelo lleva impregnado en sus conceptos postulados normativos.

### *3.2.5. El análisis de las reglas de las elecciones sociales*

La Economía del bienestar ha permitido hacer más visible las grandes cuestiones de la interacción social: ¿quién y cómo fija los derechos de propiedad? ¿Quién y cómo elige las reglas de las transacciones? ¿Quién y cómo decide las transacciones que se prohiben? ¿Quién y cómo decide qué elecciones toman individualmente los individuos y cuáles colectivamente? ¿Quién y cómo decide qué soluciones son socialmente "justas"? En resumen: la economía del bienestar, además de legitimar teóricamente el papel del Estado por los "fallos" teóricos del mercado, como son las "externalidades", "bienes públicos", "bienes preferentes"..., nos ha remitido en último caso a las reglas de elección social. Ya no basta con confrontar el modelo de Equilibrio General Competitivo con la realidad y prescribir medidas "neutrales" (sin efecto riqueza, por ejemplo) con el modelo. Es necesario asumir, además, que las transacciones se realizan bajo el umbral de la ignorancia[43], y que

42 Ver Blaug (1978); Sen (1970: 1987); Sánchez y de Santiago (1998).

43 Coase (1988*a*) ha reclamado por activa y por pasiva la necesidad de que los economistas cambien su manera "de ver" la realidad económica. Si no se asume esta realidad, la ley, la empresa e, incluso, la moral, no tienen razón de ser; lo que es simplemente absurdo.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

vivimos en un mundo de externalidades, y que las instituciones sociales diseñan reglas para canalizar los esfuerzos de todos en aras de obtener lo que los individuos estiman "bueno" o "justo" para ellos. Las reglas sociales –cómo elegimos– se convierten en una disciplina central de la investigación teórica de la economía. Ya no sólo es importante que la economía se deje penetrar por la ética, sino que el estudio de la política se convierte en imprescindible. El "imperialismo de la economía" sobre las otras disciplinas sociales era una necesidad teórica. "La explicación de este comportamiento imperialista de la ciencia económica me atrevería a atribuirlo, en última instancia, al hecho de que la teoría económica se está transformando en una teoría general de comportamiento y la interacción humana [...]" (Casahuga, 1980: 11).

Todo lo anterior nos conduce al estudio de la "constitución". Ésta, en esencia, no es sino un acuerdo colectivo que establece las "reglas de juego" de una sociedad, es decir, un acuerdo que traza una línea entre lo permisible y no permisible en la convivencia social, tanto en la esfera privada o de actuación individual voluntaria, como, y en especial, en la esfera de actuación colectiva, creando para ello las instituciones pertinentes[44]. El estudio económico constitucional aborda al menos la investigación de los interrogantes siguientes: i) qué reglas de decisión (votación) transforman con más coherencia interna las preferencias individuales?; ii) ¿cómo se comporta el entramado institucional en la transformación de las preferencias individuales? Dicho de otra manera, ¿cómo se comportan los partidos políticos, votantes, burócratas...? y por último, iii) ¿qué principios deben gobernar una constitución justa? Las respuestas de las dos últimas preguntas se retomarán en los siguientes epígrafes. Centrémonos ahora en la primera cuestión.

La contribución de Bergson (1938) y Samuelson (1947) fue argumentar convincentemente que la solución de cualquier problema de economía del bienestar necesita de la especificación previa de una función de bienestar

44 El proceso de formación de los juicios de bienestar es lógicamente equivalente a un proceso de decisión social o constitución. Como dice Arrow (1967: 158), "una constitución es una regla que a cada conjunto posible de ordenaciones individuales asocia una función de elección social, es decir, una regla para seleccionar una acción preferida de cada entorno posible". Que un juicio de bienestar sea una constitución se sigue inmediatamente del supuesto de que puede formarse un juicio de bienestar, dado cualquier conjunto de sistemas de preferencias individuales, para las acciones sociales.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

social. Ésta incorpora una agregación de las preferencias individuales y viene dada desde fuera del ámbito económico; lo único que importa es que de alguna forma o por la medición de juicios de valor que no conciernen al economista, se llega a una función de bienestar social (*fbs*). En síntesis: dado *k* estados sociales, que conllevan *m* argumentos en las funciones ordinales de utilidad de los *n* individuos, la *fbs* es cualquier regla que permita pasar de las utilidades individuales al bienestar social. El resto es técnico: por los teoremas fundamentales se tratará de llevar el sistema a alcanzar la curva de indiferencia de bienestar social más alta, dadas las limitaciones tecnológicas. Así de simple. Y así de decepcionantemente simple. Las *fbs* podían ser cualquier regla de elección social.

Se necesita algo más que decir que una *fbs* es una aplicación del conjunto de preferencias sociales sobre el conjunto de preferencias individuales. Se requiere que se fijen al menos unas condiciones mínimas "socialmente aceptadas" para que una fbs sea considerada una regla de elección social. Una vez se tenga un subconjunto de reglas que cumplan los criterios establecidos, habrá que decidir qué regla es la que mejor refleja las preferencias individuales. Arrow (1951*b*) demostró que aún con condiciones muy débiles, el subconjunto está vacío. No hay ninguna regla de elección social que garantice el cumplimiento de las condiciones (axiomas)[45] .

El *Teorema de la imposibilidad* de Arroz (1951*b*) es descorazonador. Con sólo unos pocos axiomas bastantes débiles y éticamente poco vigorosos, demuestra que no existe ningún proceso (votación, mercado u otros) que los satisfaga. Porque débil es exigir: que no exista un dictador; que cuando alguien desee un Estado y el resto no se oponga, ese Estado sea elegido; que la regla de elección social siempre de un resultado; que la elección social sea coherente, es decir, que no exista intransitividad en la elección; y que cuando se decida entre un par de alternativas, el resto no influya en la decisión[46].

El trabajo de Arrow trajo a escena el debate sobre la consistencia interna de la regla más importante de decisión social de nuestras democracias: la

45 Arrow (1951*b*) no parte de las utilidades individuales sino de relaciones de preferencias sobre los estados sociales posibles. Las relaciones han de ser *ordenaciones*; es decir, han de cumplir las propiedades reflexiva, transitiva y completud. Además, también la regla ha de facilitar una relación de ordenación social.

46 En William Vickery (1960) existe una exposición de los postulados y una prueba del teorema más sencilla y breve.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

regla de la mayoría. Por mayoría se aprueban los presupuestos anuales del Estado. Por mayoría se deciden las reglas que afectan a la utilización de los derechos de propiedad. Por mayoría se decide quién y cómo soporta la carga tributaria del Estado. Si la economía del bienestar, en último caso, nos remitió al estudio de las reglas sociales como paso imprescindible para abordar la definición de lo que los individuos deciden "debe ser" el bienestar social, era claro que las consideraciones normativas y positivas de la regla de la mayoría debían ser analizadas.

La formulación axiomática de la regla de la mayoría la realizó Kenneth O. May (1952). A él se debe un teorema importante: si un sistema de elección entre dos alternativas satisface las tres condiciones siguientes, entonces éste corresponde necesariamente a la elección por mayoría simple.

Condición (I). Si en sus preferencias, todos los individuos intercambian la posición relativa de *a* y *b*, la posición relativa de *a* y *b* se intercambian también en la ordenación social (neutralidad respecto a las alternativas).

Condición (II). La ordenación social entre *a* y *b* es independiente del nombre de los individuos; es decir, si se efectúa una permutación de las preferencias entre los individuos las preferencias sociales no varían (neutralidad respecto a las personas).

Condición (III). Supóngase que *a* y *b* son socialmente indiferentes (un empate). Si un individuo pasa de preferir *a* a ser indiferente entre *a* y *b* o pasa de ser indiferente a preferir *b*, no variando las preferencias de los demás individuos, entonces la sociedad pasa a preferir *b* sobra *a* (respuesta positiva).

Tanto desde el punto de vista positivo y como normativo, la consistencia interna de la regla de la mayoría es inatacable cuando sólo existen dos alternativas de estados sociales. El problema surge cuando los estados sociales son tres o más. En este caso, si se asume la condición de Independiente de las Alternativas Irrelevantes (IAI), la mayoría simple no constituye una Función de Bienestar Social (*fbs*) arrowiana, y ello debido a que las preferencias sociales generadas pueden no ser transitivas. Este es el contenido de la bien conocida "paradoja del voto"[47]. El teorema de Arrow da de lleno en el corazón del pensamiento democrático.

47 La posibilidad de que la regla de la mayoría origine ciclos en las cuestiones debatidas fue descubierta hace casi doscientos años por el marqués de Condornet (1785). Cien años después, C. L. Douglas (1876) analizó el problema de nuevo.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Varias han sido las propuestas para salir del atolladero al que ha llevado el *Teorema de la Imposibilidad.* Respecto a la intransitividad de la mayoría, dado que el fenómeno puede o no aparecer, era inevitable formularse la siguiente cuestión: ¿en qué condiciones es de esperar que se presente la paradoja de las votaciones, y en qué condiciones es de esperar que las votaciones mayoritarias conduzcan a un resultado estable o de equilibrio? Una respuesta la encontró el economista británico Ducan Black (1948), antes de que el fenómeno de las mayorías cíclicas se hubieran popularizado por el trabajo de Arrow. El teorema del "votante mediano" de Black (1948) nos dice que si la preferencias de los votantes son de un sólo tope (*single-packed*), y además pueden representarse en una sola dimensión, (por ejemplo, la cantidad a suministrar de un bien colectivo), la regla de la mayoría produce un resultado de equilibrio, que además coincide con el máximo de preferencias del votante mediano.

Sin embargo, el teorema de Black (1948) adolece de dos limitaciones importantes. Primero, desde una perspectiva de la utilización empírica del teorema, se presenta el problema de la identificación del votante mediano, pues al fin y al cabo las ordenaciones individuales de preferencias no resulta directamente observables. La identificación en los trabajos empíricos del votante mediano con el votante de renta mediana ha recibido una fuerte crítica por parte de Howard Rosenthal y Tomas Romer (1979). Segundo, el teorema se presenta para una dimensión; es decir, presupone unas preferencias de un sólo tope referidas a una sola cuestión, pero las decisiones suelen estar referidas a más de una cuestión en las votaciones democráticas. ¿Se mantiene en este caso el teorema de Black? La respuesta es negativa, si sólo exigimos las preferencias de un sólo tope para cada dimensión. No obstante, Charles Plott (1967) demostró que las condiciones suficientes para que una alternativa (o punto del espacio multidimensional de n bienes), para un número impar de votantes, sea un equilibrio mayoritario son:

1. Los votantes indiferentes entre las dos nociones sometidas a votación se abstienen.
2. La alternativa de equilibrio constituye el máximo contorno de indiferencia de por lo menos un votante.
3. El resto de votantes se divide entre pares iguales, en las que para cada par los intereses son diametralmente opuestos en dirección y nivel de utilidad.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Tampoco el teorema de Plott (1967) es muy alentador, pues es patente lo restrictivos que resultan las condiciones de equilibrio mayoritario obtenidas por Plott para situaciones multidimensionales, poniéndose por consiguiente de relieve la mínima probabilidad de que estas condiciones puedan cumplirse en la realidad. Aunque por casualidad llegaran a cumplirse en algún caso real las condiciones de Plott, este equilibrio resultaría verdaderamente frágil[48] .

Otra vía de escape ante el teorema de Arrow podría ser considerar la posibilidad del intercambio de votos. Este es un fenómeno muy extendido en el mundo político, consistente en el trueque entre dos o varias partes de una situación de votaciones, de forma que cada parte altera el sentido de su voto en la votación de una cuestión (o cuestiones) en la que está relativamente poco interesado, a cambio de asegurar el voto positivo de las demás partes con que pacta en una cuestión en la que la primera de las partes está relativamente interesada.Un aspecto a considerar de esta modalidad, es que, por lo general, en ésta desaparece la solución del votante mediano (Casahuga, 1984). No obstante, la cuestión importante es si existe estabilidad de las soluciones mayoritarias bajo condiciones de intercambio de votos, es decir: la existencia o inexistencia de mayorías cíclicas en condiciones de intercambio de votos. La respuesta es negativa: Bernholz (1973), entre otros, ha dejado bien sentado que el intercambio de votos no constituye una garantía para evitar la ciclicidad.

Debido a la frustración originada por la búsqueda de pruebas formales de la existencia de equilibrio con la regla de la mayoría aparecieron muchos estudios que exploran, mediante técnicas de simulación, las probabilidades de que los ciclos sucedan en la práctica. Sus resultados dependen de los supuestos que se realicen acerca de la probabilidad de que ocurran varias ordenaciones de preferencias. Es claro que los ciclos suceden debido a un conflicto de intereses en cuestiones relativas a la redistribución. Como dice Mueller (1979: 60): "cuando el conflicto no exhibe el "equilibrio perfecto" de Plott de los intereses opuestos es muy grande la probabilidad de que aparezca un ciclo, y esa probabilidad se aproxima a uno conforme aumenta el número de alternativas. También hemos señalado que no puede aparecer un ciclo si una mayoría de los votantes tiene preferencias idénticas [...] Aunque

48 Gordon Tullock (1967*a*) demostró, para un espacio bidimensional de decisión, que cuando el número de votantes aumenta, el espacio de intransitividad tiende a cero si las preferencias se distribuyen aleatoriamente.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

estos resultados son alentadores, no es claro hasta que punto lo son". Es patente que en la medida en que el proceso de elección colectiva sólo implica movimientos desde puntos separados de la curva de contrato hacia puntos situados en esa curva (esto es, la clase de decisiones a las que pueden enfrentarse la regla de la unanimidad) los intereses de los votantes tienden a coincidir y la probabilidad de que aparezcan ciclos bajo la regla de mayoría será pequeña. Pero en la medida en que los temas sobre los que se ha decidido implican redistribución, los intereses no coincidirán, serán elevados los índices de "antagonismo de los votantes", y lo mismo sucederá con la probabilidad de que aparezcan ciclos.

Otra alternativa para escapar del *Teorema de la Imposibilidad* de Arrow en su aplicación a la regla mayoría es analizar, en vez de las preferencias de los votantes, las condiciones internas o axiomas básicos en que se basa la regla y discutir la deseabilidad de que esas condiciones sean cumplidas. Uno de los que han explorado esta vía ha sido Amartya Sen (1970). Para él, las condiciones de *anonidad, neutralidad, responsabilidad positiva e IAI* son condiciones que son razonables que se exija en muchos aspectos del proceso de elección colectiva, y si éstas están presentes, "debemos rechazar entonces no sólo la intransitividad de la preferencia social, sino también la aciclicidad. Si deseamos la aciclicidad debemos rechazar al menos una de las otras condiciones. Es un resultado de imposibilidad similar al de Arrow y plantea otro problema de difícil solución" (Sen,1970: 90). Pero, también, nos dice que se puede, en lugar de exigir responsividad positiva exigir responsividad *no negativa* (es decir, si $x$ no cae frente a $y$ en la ordenación de nadie, entonces no debe caer en la ordenación social frente a $y$), pues con ello se puede obtener la aciclicidad e incluso la cuasi-transitividad. Si se cambia la responsividad positiva por la negativa, "puede demostrarse entonces que la CCR [*Collective Choice Rule*] debe ser la regla de extensión de Pareto, que sigue la regla de Pareto y que la completa arbitrariamente declarando socialmente indiferentes todos los pares que sean incomparables según Pareto" (Sen, 1970: 91) ¿Se gana mucho con esto? No mucho, pues la falta de completud de la regla de Pareto "olvida" los juicios distributivos. Al declarar indiferentes los estados socialmente no comparables del criterio de Pareto, se es indiferente entre un estado en que un individuo lo tenga todo y, nada, el resto; y otro en que todos tengan la misma cantidad de recursos. A pesar de esta objeción, Sen se muestra cauto, pues considera que dependiendo de los criterios de elecciones

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

particulares, la regla de *extensión de Pareto* puede ser una salida a la imposibilidad de Arrow[49].

Vale la pena observar, no obstante, que no todos los especialistas consideran como algo necesariamente negativo desde una perspectiva normativa al fenómeno de la mayorías cíclicas. Por ejemplo, Buchanan (1954) lo considera como una posible restricción al poder de las mayorías para explotar persistentemente a las minorías. Siguiendo líneas parecidas, Riker y Ordeshook (1973: 83-84) sostienen que: "Las decisiones individuales son consecuencia de la ordenación de preferencias del individuo. Los resultados sociales son consecuencia de la interacción de los decisores individuales en el contexto de una determinada regla de agregación (de preferencias). La decisión individual es la elección de una alternativa seleccionada de forma como si se maximizase la utilidad del individuo en cuestión. Puesto que la utilidad constituye una medida de sus preferencias subyacentes, es sensato suponer que existe consistencia en una serie o conjunto de decisiones individuales [...] No obstante, no hay razón alguna para esperar consistencia en los resultados sociales, puesto que no se seleccionan para maximizar nada, sino simplemente para reflejar opiniones de las mayorías [...] Puesto que cualquier conjunto de elecciones sociales, de una decisión a otra puede variar el conjunto de decisores que determinan el resultado (y que siempre es un subconjunto de la sociedad), no hay razón alguna para suponer que la consistencia individual en las decisiones se transmitan al grupo". En la misma línea crítica, Mueller (1979: 204) dice que para que el axioma de transitividad se gane un puesto en el conjunto constitucional de restricciones al proceso de elección social es necesario demostrar que los resultados arbitrarios que se originan en las ordenaciones cíclicas de preferencias violan alguna norma ética básica. "No tiene porque ser ese caso. Los comités pequeños a menudo acuden a procedimientos azarosos como el "cara o cruz" o la extracción de palillos para resolver temas que susciten conflictos directos. La gran popularidad de los procedimientos de decisión azarosos (que son claramente

49 Sen (1970) demostró que si el objetivo de Arrow es sólo asegurar que partiendo de un entorno cualquiera habrá una alternativa elegida, entonces eso puede garantizarse exigiendo meramente aciclicidad de preferencia social sin requerir transitividad. Llamó Función de Decisión Social (SDF) a las reglas que generan elecciones sociales. Si sustituimos la regla de la mayoría por la de "Extensión de Pareto", lo que obtenemos es una SDF de Sen.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

arbitrarios) para solucionar temas conflictivos, sugiere que la "imparcialidad" puede ser una norma ética más fundamental que la regla implícita de transitividad en decisiones de esta clase. Por ello, se puede pensar en la sustitución de la noción de Arrow de racionalidad colectiva por el requisito de que el proceso de decisión social sea imparcial".

Independientemente del párrafo anterior, el *Teorema de la Imposibilidad* de Arrow no se puede obviar, pues esto tiene serias implicaciones normativas. Los esfuerzos por relajar los postulados (axiomas) de Arrow siempre suponen una renuncia nada gratuita. Así, si relajamos la condición de transitividad se incurre, entre otros, en el coste adicional de introducir un grado de arbitrariedad en el proceso (Sen, 1970). El postulado de *dominio no restringido* está próximo a la libertad de elección o de expresión y restringir su contenido es apostar por un grupo decisor con preferencias muy homogéneas, lo que en determinados contextos no llevaría a la exclusión del "distinto", tal como se recoge en la teoría de los clubes de Buchanan (1956) y Tiebout (1956). El postulado del *IAI* es el que ha sido objeto de más discusión y crítica. Al restringir la elección entre dos alternativas a la información sobre las ordenaciones individuales de esas dos alternativas, el axioma de independencia excluye toda información con la que las utilidades pueden canalizarse y compararse interpersonalmente. "De hecho, el enfoque clásico de utilitarismo queda eliminado por la condición I" (Sen,1970: 115)[50].

Parece que existen dos justificaciones distintas para desear excluir la información sobre utilidades cardinales de un proceso colectivo de elección social. La primera es que, en principio, la medición de las utilidades cardinales es difícil y arbitraria, por lo que cualquier proceso basado en la combinación de utilidades cardinales interpersonalmente comparables estaría sujeto a los abusos de quienes realizan las mediciones de utilidad cardinal. La segunda es que, aunque la información sobre utilidades cardinales sea observable –como en el método de Borda–, todos los procedimientos que relajan la IAI son vulnerables a la deformación estratégica de las preferencias. Por tanto, el axioma de independencia, según Mueller (1979: 208), no sólo elimina tales

50 Sen (1970) distingue dos aspectos del axioma de Independencia de Alternativas Irrelevantes: el aspecto "irrelevante" y el aspecto "ordenación". En el primero, la colocación de una alternativa condiciona la elección entre otras dos alternativas. En el segundo, la influencia viene dada sólo por los cambios en la escala de utilidades de los individuos.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

procedimientos proclives a la estratégica, sino todos los procedimientos de votación que son vulnerables a los conductos estratégicos.

La relevancia del teorema de Arrow (1951*b*) es preguntarnos por los aspectos normativos y positivos de las reglas de elección social, a la vista de que no existe una regla que cumpla cuatro axiomas muy débiles. Hay entornos –en el sentido de Arroz (1967)– en el que las elecciones con una regla que infringe algún axioma determinado es la "mejor" de las soluciones, mientras que en otros entornos su utilización sea contraproducente. La constitución se puede ver como el vector de reglas de decisión social que se asocia al vector de entornos, al no existir *la* regla. La unanimidad, y a veces algo más, suele ser la regla reservada para los entornos de los derechos individuales. Las mayorías cualificadas se utilizan donde el coste a las minorías suele ser importante. La simple edad se utiliza muchas veces en determinados procedimientos, como por ejemplo la elección de la mesa electoral para elegir al presidente del Congreso de los Diputados. El azar, se utiliza cuando alguna regla no da una elección definitiva. A veces es un "dictador" quien tiene la facultad de tomar la decisión, como el presidente del Gobierno para destituir a un ministro. Los propios procedimientos son conjuntos de reglas.

De todo lo dicho, queda claro que definir una función de bienestar social es una cuestión normativa, opinable. La economía del bienestar, apoyada en el trabajo técnico de la teoría económica, nos ha facilitado dos teoremas fundamentales que demuestran que si el concepto de eficiencia es el de Pareto (que es normativo), el Equilibrio General Competitivo es eficiente en ese sentido. Esto ha permitido tener un modelo que confrontar con la realidad y, a partir de las disfuncionalidades detectadas, proponer las medida "asépticas", que sin contradecir los supuestos básicos del modelo, llevaran al sistema económico a la frontera de posibilidades de producción, donde se cumplen las condiciones óptimas. Si no se permite la existencia de "un dictador benevolente", la definición de la *Función,* es decir, la elección de los argumentos de la misma, así como el algoritmo para agregar los valores de éstos, necesita una regla de elección social en la que las preferencias individuales se tengan en cuenta. Y aquí entra en escena el llamado Tercer Teorema de la Economía del Bienestar: también esta regla es una cuestión normativa. Se necesita un consenso social para definir los valores de las reglas sociales, lo que nos lleva lógicamente, al igual que la idea de *falsación* de Popper (1962), a una regresión infinita. En definitiva, Arrow (1951*b*) nos obligó a "invadir" a la política.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El papel de los Estados constitucionales se hace más transparente con la economía del bienestar. La Constitución representa el "contrato social" de los "padres fundadores", que ahora vincula. Su diseño obedece a unos principios (no necesariamente unánimes) fruto del poder y del altruismo de personas y organizaciones. La constitución crea, además, una división difusa entre "lo privado" y "lo público". En este último caso, se establecen los mecanismos y las instituciones que harán posible que las preferencias individuales se traduzcan en preferencias sociales: circunscripciones, partidos políticos, reglas de elección, duración de mandatos, control de las decisiones políticas... Todo ello, a su vez, necesita de una organización permanente que permita que las preferencias individuales, que se han articulado en una propuesta final en el programa político ganador, se concreten en acciones concretas; nos referimos, claro está, a la burocracia. Pero la elección final que realizan las sociedades modernas no sólo se canalizan a través de los partidos políticos. La presencia de los grupos de interés son una realidad incuestionable. Organizaciones empresariales, sindicatos y otros grupos, profesionales o no, tratan de influir en el proceso de decisión colectiva.

Qué decidimos colectivamente (Estado) y qué dejamos a la interacción individual (mercado) dependerá de la idea que se tenga de lo "justo" y de cómo se perciba que funciona todo este engranaje institucional de articulación de preferencias. Valores, opiniones y hechos se entremezclan en la discusión social. Si la economía del bienestar y la economía keynesiana, a través de la Teoría de los Fallos del Mercado, dan al Estado una "coartada" teórica para tratar de mejorar la eficiencia y la equidad del sistema, nuevas corrientes de pensamiento económico y político ponen el acento en estudiar el engranaje institucional y declaran que antes de fijar la raya que delimita los campos de lo "público" y lo "privado", es necesario confrontar, tanto teórica como empíricamente, la Teoría de los Fallos del Mercado con la nueva Teoría de los Fallos del Estado (Gobierno). El llamado "triángulo de hierro" (partidos políticos, burocracia y grupos de interés) se convierten así en objetivo preferente de análisis.

Antes de cerrar este epígrafe y acometer los análisis y propuestas de la Teoría de los Fallos del Estado (o Teoría del *Leviatán*), es imprescindible preguntarnos qué queda de la economía del bienestar y sus funciones de bienestar social, cuando los criterios de eficiencia y las reglas de elección social están sujetas a valores. ¿Queda algún espacio para ella? La respuesta de Sen (1970) es afirmativa. Para el economista indio, en primer lugar, los estudios



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

lógicos implicados en la derivación de recomendaciones relativas a medidas de política económica no pueden ser excluidos del cuerpo de la economía del bienestar. En segundo lugar, los juicios de valor no siempre se suponen "dados" en los ejercicios de recomendaciones de política económica. "De hecho, el problema de la existencia de la función de bienestar social (SWF) en el sentido de Arrow se ocupa de la cuestión de obtener un conjunto de juicios de valor para la sociedad como un todo (reflejado por la ordenación social) basados en las ordenaciones de los individuos. También aquí los estudios son, en su mayor parte, ejercicios de lógica [...]" (Sen, 1970: 80). Finalmente, para Sen (1970), la Economía del Bienestar es un instrumento de análisis muy potente para discernir entre juicios de valor básicos (últimos) y juicios de valor no básicos (sujetos a los hechos y, por tanto, modificables por argumentación). Esta última distinción de Sen será de extremada utilidad para cuando se aborde al final de este texto la cuestión de la "sociedad justa".

## 3.3. Teoría de los fallos del Estado o Teoría del Leviatán

### *3.3.1. Introducción*

Como se ha dicho, los fundamentos teóricos que propiciaron y justificaron el incremento en el tamaño de los sectores públicos de las economías de mercado se articulan en torno a la *Teoría de los Fallos del Mercado*, en la que se aúnan las consideraciones críticas sobre la eficiencia y la equidad del sistema económico de la escuela del bienestar y las teorías keynesianas referentes a la necesidad de aplicar políticas anticíclicas y estabilizadoras. Si la teoría keynesiana ponía el énfasis en la insuficiencia de la *demanda efectiva* y en la necesidad de articular políticas fiscales y monetarias para mantener bajas las tasas de desempleo, la economía del bienestar demostró que la eficiencia del mercado competitivo sólo se obtenía bajo condiciones muy restrictivas y que en la realidad lo frecuente son las "imperfecciones" y el fracaso de los mercados para alcanzar una asignación eficiente de los recursos (véase Graaff, 1957). Las externalidades y los monopolios naturales, por ejemplo, constituyen fenómenos nada raros en la realidad. Además, los estudios de Paul Samuelson (1954, 1955 y 1958) sobre la teoría de los bienes públicos o colectivos sirvieron de base fundamental para la teoría normativa del gasto

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

público. Simultáneamente, el desarrollo de los técnicas de análisis de rentabilidad social (coste-beneficio, análisis de sistemas), con fundamento teórico en la economía del bienestar, contribuyó a poner en práctica y legitimar los medios de intervención. Apoyados en esta coartada teórica y en un importante pragmatismo político, los países desarrrollados democráticos experimentaron un crecimiento considerable desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de los ochenta[51].

No obstante, la intervención estatal del Estado en el mecanismo del mercado no ha contado con la equiescencia de todos, ni en los inicios de la introducción del Estado del bienestar ni, menos aún, en la fase de consolidación. Pero, probablemente, nunca en la historia contemporánea del Estado del bienestar hemos asistido a una etapa en que los fundamentos de este tipo de Estado, sus prácticas y las previsibles orientaciones de futuro de la política social hayan sido objeto de tanta discusión como la que se inicia en los primeros años setenta y permanece abierta hasta la fecha. Como indica Harris (1987: 11-12), el paso de los años setenta a los ochenta reveló paulatinamente cambios importantes en la opinión pública de los principales países, unos cambios que se orientaron en esencia a replantear críticamente el papel de los distintos agentes políticos (votantes, legisladores, burócratas) en el ámbito del hogar público.

La llamada "crisis" del Estado de bienestar en los años setenta sólo visualizó, por tanto, la oposición teórica y normativa (política y ética) a la expansión del sector público. La Escuela de Virginia (Buchann y Tullock, 1962), principalmente, señala la aparente contradicción intelectual implícita en un proceso por el que, ante la existencia de fallos en el mecanismo institucional de adopción de decisiones que convencionalmente denominamos mercado, éste fuese sustituido, sin más, por otro mecanismo institucional, basado en la intervención pública, del que apenas se tenía más conocimiento que el derivado de una visión idealizada de la política y de la adopción de decisiones en los sistemas democráticos[52].

51 Tanzi y Schuknecht (1995) señalan el periódo 1960-1980 como el más decisivo en la aceleración del crecimiento de la intervención pública en los países industrializados.

52 Es relevante el reducionismo que ha realizado la Escuela de Virginia respecto a lo ingenuos que han sido los "otros" economistas y los politólogos respecto al comportamiento real de políticos, burócratas y grupos de interés.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Se reclama, por tanto, la construcción de una teoría sobre el comportamiento económico del Estado; una teoría "positiva" del sector público que permita valorar comparativamente las alternativas institucionales. Los *fallos del mercado* serían una condición necesaria, pero no suficiente, para justificar la intervención estatal; y el objeto analítico de la economía debía expansionarse (imperialismo) desde la comprensión de los procesos de adopción de decisiones en el mercado al estudio de los procesos de adopción de decisiones de relevancia económica en la esfera política. En resumen: la política importa y la moral también.

De esta opinión es Fernández Cainzos (1990), cuando dice que después de una etapa en la cual "lo económico" prevaleció como centro de los diferentes análisis sobre la crisis del Estado de bienestar, predomina finalmente un mayor interés por "lo político". La atención a las limitaciones legales y sociales políticas al crecimiento ha sustituido en el papel protagonista a la estrictamente económica. Se difunde, por tanto, la convicción de que gran parte de la crisis está en las reglas que gobiernan los usos políticos de la sociedad y el funcionamiento del propio sistema económico y fiscal. Esas reglas son, fundamentalmente, restricciones jurídicas y sociales que es preciso remover. Por tanto, si con anterioridad llegó a definirse la situación como de "democracia social keynesiana" o de "compromiso keynesiano" (Rosanvallon, 1981), achacando los problemas existentes al componente keynesiano de los Estados de la posguerra, ahora la atención se desplaza al elemento democrático o contractual de la crisis social, hasta tal punto que llega incluso a hablarse de la crisis de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

El ataque a la expansión supuestamente incontrolada del sector público se ha realizado desde varios frentes. Pero la corriente de pensamiento que con más coherencia analítica ha realizado los esfuerzos para construir la Teoría de los Fallos del Estado o Teoría del Leviatán ha sido la neoliberal. Es difícil, no obstante, clasificar y sistematizar los diversos atributos que caracterizan a las aportaciones que convencionalmente se está dispuesto a calificar como liberales. Para Puy (1996), en Rowley (1983: 18 y ss.) se recogen los elementos comunes a la perspectiva *liberal,* los cuales estarían formados por el siguiente conjunto de postulados o creencias: a) en el concepto de libertad negativa; b) en la capacidad de elección consustancial del individuo; c) en los principios democráticos de adopción de decisiones; d) en la existencia de incertidumbre, elemento susceptible de ser manipulado por los

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

poderes públicos; e) en la necesidad de definir los derechos de propiedad, con el fin de generar expectativas razonables en los propios individuos; f) en el poder coactivo del Estado y su necesaria limitación; y g) en la necesidad de limitar las concentraciones de poder en el mercado, prevaleciendo siempre la libertad de elección y consumo sobre la libertad de formación de coaliciones.

Apoyándonos en las características señaladas y en el trabajo de Seldon (1983), se pueden señalar las siguientes corrientes o perspectivas liberales que más relevancia han tenido en la articulación de la Teoría de los Fallos del Estado:

a) La *Escuela de Virginia*, o Teoría de la Elección Pública (Buchanan, Tullock, Wagner, Brennan...).
b) El *Monetarismo* de la Escuela de Chicago (Friedman).
c) La *Escuela Austríaca* (Mises, Hayek, Kirzner...).
d) La *Teoría de los Derechos de Propiedad* (Coase, Alchain, Demsetz, North, Thomas...).
e) Los *Anarco-Capitalistas* (Rothbard, Friedman...).
f) La *Escuela Alemana de la Economía Social de Mercado,* u *Ordoeconomistas* (Muller-Armack, Ernbrard, Ropke...).
g) La *Economía de la Oferta* (Laffer).
h) La *Nueva Macroeconomía Clásica o de las Expectativas Racionales* (Lucas, Muth, Walters...).

Como se ha comentado antes, el debate acerca de los *fallos del Estado* se ha desplazado desde la estricta esfera de la teoría económica hasta la del análisis de los mecanismos y de los agentes políticos que posibilitan la elección social; es decir, el foco del análisis ha pasado de las controversias sobre la relevancia de las teorías keynesianas frente a las monetaristas, por ejemplo, a las controversias sobre si el Estado y sus instituciones tienen un comportamiento más cercano al modelo "benevolente" o al modelo "Leviatán; o si es o no ético que a través de mecanismos políticos (coercitivos) se impongan medidas redistributivas. En estos debates políticos y éticos, los economistas de la *Public Choice* han realizado las aportaciones más valiosas.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

### *3.3.2. Políticos, burócratas y grupos de interés: el Triángulo de Hierro*

Las escuelas que han atacado la Teoría de los Fallos del Mercado no niegan la utilidad del Estado, ni la necesidad de la acción colectiva para suministrar determinados bienes públicos, entre los cuales la "ley" es el más relevante. Así, Buchanan (1975), tal como se vió, asignó en su teoría contractualista del Estado un papel suplementario al de simple protector de los derechos individuales: el *Estado productor*. Este rol surge ante las evidentes ganancias de utilidad que los participantes en el pacto observan como posibles si emprenden actividades de producción conjunta. Como sostiene Wagner (1988: 74), "representa el reconocimiento de que las estructuras de mercados que emergen a través de la utilización de los derechos individuales personales y de propiedad implicará la aparición de áreas importantes de insatisfacción, deteminados por el propio acuerdo de los participantes" y que justificarán –ante la eventual aparición de *free riders*– la necesidad de instaurar intercambios "forzosos", paralelos a los voluntarios del mercado. El *Estado productor* es el terreno en el que se agregan las preferencias, es decir, el ámbito de la legislación y la provisión de bienes públicos; en definitiva: el ámbito del desarrollo poscontractual de lo acordado. El Estado de Buchanan (1975) no sólo protege los derechos individuales, sino que emprende una actividad productiva que ya no es neutral, puesto que los resultados distributivos pueden ser unos u otros en función de los mecanismos decisorios concretos que se apliquen para agregar las preferencias individuales.

Buchanan (1971) cree que las bases para la acción colectiva están en el fenómeno de las externalidades, ya que si todos intercambios, todas las interacciones económicas entre compradores y vendedores, pudieran reducirse a simples intercambios voluntarios, no existiría base alguna para la acción colectiva o gubernamental más allá de las funciones protectoras ya señaladas. Amparándose en Coase (1960) y en Olson (1965), argumenta que la falta de definición de los derechos de propiedad y los elevados costes de transacción cuando están involucrados un gran número de individuos propician que la intervención estatal sea una solución socialmente deseable, ya que la presencia del *free rider* imposibilita las soluciones voluntarias para suministrar bienes públicos.

La defensa exterior, la protección de los derechos, la calidad ambiental, los parques, los cuidados médicos preventivos, la eliminación del chabolismo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

y la educación, entre otros, son bienes que Buchanan (1971) considera que deben ser calificados de públicos, por las evidentes externalidades que generan, siempre y cuando el número de las personas involucradas sea importante[53]. Incluso la eliminación de la pobreza entra en la categoría de externalidad de Buchanan (1971: 105): "En cierto sentido, la mera existencia de miembros muy pobres reduce la calidad ambiental global de cualquier comunidad. Cualquier accción dirigida a la eliminación de esta pobreza impondrá un beneficio externo a todos los miembros de la comunidad. Existen ganancias claras a obtener de los esfuerzos cooperativos o colectivos para eliminar o, por lo menos, reducir la pobreza [...] Aquellos contribuyentes que financian las transferencias de rentas pueden asegurarse una ganancia neta de utilidad de la mejora en el bienestar de sus conciudadanos". Por tanto, las transferencias de rentas pueden basarse en argumentaciones meramente económicas.

No comparte Buchanan (1971) una defensa extrema del mercado. Piensa, al igual que la corriente de la economía del bienestar, que la realidad del funcionamiento del sistema económico está muy alejada del modelo de competencia perfecta y que vivimos en un mundo de imperfecciones. Ante esta constatación, cree que puede existir una función para la acción gubernamental por lo que respecta al estímulo de una competencia más vigorosa por medio de leyes antimonopolio, la prohibición de ciertos tipos de confabulaciones, etc. Así, afirma que determinadas "actividades gubernamentales pueden contribuir positivamente para mejorar el funcionamiento del mercado. Existe también un espacio para actividades, tales como el suministro de información sobre las alternativas del mercado" (Buchanan, 1971: 109). También incluye, entre las actividades a desarrollar colectivamente, el mantenimiento de un marco monetario que asigne una estabilidad razonable junto a un crecimiento adecuado del conjunto de la economía. Piensa, por tanto, que estos amplios objetivos macroeconómicos pueden considerarse como bienes públicos, y las demandas individuales de estos bienes pueden examinarse de la misma forma que las demandas de los otros bienes y servicios suministrados colectivamente.

Hasta aquí el análisis de las bases económicas de la acción colectiva difiere bien poco de la Teoría de los Fallos del Mercado. La diferencia está en el

53 Asociar acción colectiva con el tamaño del grupo es complicado, tal como veremos cuando se aborde el "problema de la acción colectiva" de Olson (1965).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

objeto de sus análisis: la crítica de la "excesiva" expansión del sector público propiciada por una aplicación ingenua de la Teoría de los Fallos del Mercado, que no consideró que entre la necesidad teórica y la aplicación práctica existía un trecho empírico que era necesario evaluar. Lo que reclama la *Public Choice* es analizar positivamente todo el entramado institucional que conlleva toda asignación colectiva, para a partir de ello comparar los *fallos del mercado* con los *fallos del Estado*. El fracaso del mercado en producir resultados eficientes en caso de externalidades de grandes números –dicen Buchanan y Tullock (1962)– no justifica de por sí la acción colectiva explícita, ya que la propia acción colectiva también entraña externalidad de tipo semejante. Por ello señalan muy claramente: "[...] cuando la maquinaria estatal usa directamente casi un tercio del producto nacional, cuando grupos de intereses concretos claramente reconocen que se pueden lograr "beneficios" a través de la acción política, y cuando una proporción sustancial de toda la legislación ejerce efectos mensurablemente diferenciales sobre los distintos grupos de la población, una teoría económica [de la política] puede ser de gran ayuda en la señalización de algunos instrumentos a través de los cuales estos intereses pueden reconciliarse finalmente".

La *Public Choice*[54], según Buchanan (1983), no constituye una teoría alternativa a la Teoría de los Fallos del Mercado, sólo que referida a los *fallos del Estado*. Por el contrario, y partiendo del individualismo, elabora una teoría positiva del funcionamiento de los procesos políticos en base a la interacción entre individuos que maximizan la utilidad en los distintos roles que desempeñan en esos procesos políticos. Esta aproximación a la fenomenología de lo positivo ha permitido la discusión entre alternativas institucionales comparadas. Los mercados "perfectos" y los "déspotas benevolentes" constituyen dos modelos ideales paralelos, uno referido al funcionamiento de la institución de mercado, el otro referido al de la institución del Estado. Pero ambos, en la medida en que definen un conjunto de objetivos ideales (eficiencia en la asignación, uno, justicia distributiva o estabilización, otro) se revelan incapaces de alcanzar tales objetivos. El conocimiento paralelo de los fallos reales de ambos tipos de organización social permite la discusión más informada sobre qué tipo de organización, bajo qué condiciones y en qué supuestos

54 En el capítulo 2 del texto se recogen los aspectos metodológico y normativos básicos de la *Public Choice* o teoría económica de la política.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

maximiza el bienestar individual de todos y cada uno de los miembros del grupo social. Así, afirma Tullock (1987: 1040) que "el diseño de métodos de gobierno mejorados, basados en la información sobre cómo funcionan en realidad los Gobiernos, constituye una parte importante del trabajo de la Escuela de la *Public Choice*, al que se refiere habitualmente como la teoría de las constituciones".

Salvo en un mundo hipotético, en que las preferencias sociales coincidiesen con las preferencias de un solo individuo (caso extremo del dictador arrowniano), la definición de un bien público corresponde a una colectividad[55]. Si existe tal colectividad, ésta habrá de dotarse de mecanismos que hagan posible la elección de la cantidad de bien público. Pero, como las externalidades de vivir en sociedad son muchas y cambiantes, y la toma de decisiones sociales acerca de la gestión de ellas constante, se impone una división del trabajo, lo que trae a escena a los políticos y a sus organizaciones. No obstante, la "definición" de un bien público y la elección de la cantidad a suministrar no basta; es imprescindible su provisión y gestión a través de una organización: la burocracia. Pero por la propia naturaleza de la acción colectiva, las elecciones no se realizan en un instante y para siempre, lo que da oportunidades para que individuos y grupos traten de influir en ellas. Aparece así el tercer gran agente de la elección colectiva: los grupos de interés. Básicamente estos tres agentes: partidos políticos, burocracia y grupo de interés, junto a las reglas de elección social, centran el foco de atención de las corrientes que han tratado de elaborar una teoría económica de la política y, en especia, de la Escuela de la *Public Choice* o Escuela de Virginia.

Antes de abordar los análisis realizados sobre el funcionamiento de los agentes políticos, hay que llamar la atención sobre la metodología utilizada. Como economistas que son, los estudiosos sobre los *fallos del Estado* han utilizado como instrumentos la teoría económica y en especial, el postulado *homo economicus*. Así, el comportamiento individual, tanto en la esfera del mercado como en el entorno de las decisiones públicas, aparece, pues, caracterizado por la maximización que realiza cada individuo de una escala de preferencias individuales ordenadas, dentro del entorno institucional y físico en que el mismo adopta sus decisiones. De esta manera, "se supone

55 Snidal (1979) llama la atención sobre la lógica latente y equivocada de considerar que, dado que los bienes públicos implican la necesidad de una organización, una organización tiene que indicar un bien público previamente existente.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

que el individuo medio o representativo actúa sobre la base de la misma escala de valores tanto cuando participa en una actividad de mercado como en la actividad política" (Buchanan y Tullock, 1962: 45). Precisamente, los economistas acusan de miopía a los politólogos por no entender que los fenómenos del tipo *Dr. Jekyll y Mr. Hyde* son simples manifestaciones de la creatividad del cerebro de algún autor de ciencia ficción. En la realidad, dicen, el mismo individuo que actúa buscando su propio interés en la esfera privada no puede transformarse en un altruista cuando se desplaza a la esfera pública, por el mero hecho de estar en ella.

### 3.3.2.1. La Teoría económica de la acción política

La teoría económica de la política ha realizado un paralelismo de votantes y políticos con consumidores y empresarios. De este modo, en el análisis, el sistema democrático es vislumbrado como un "mercado" en el que votantes-consumidores pagan mediante votos las ofertas que realizan los políticos-empresarios (o empresarios políticos). El primer autor que conceptualizó la acción política como mercado fue Schumpeter (1942), en su importante obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia.* Descontento con lo que él llama "teoría clásica de la democracia", por afirmar ésta ingenuamente que el pueblo tiene una opinión definida y racional sobre toda cuestión singular y que lleva a efecto esta opinión –en la democracia– eligiendo representantes que cuidarán de que esa opinión sea puesta en práctica, Schumpeter (1942: 343 y ss.) da una nueva conceptualización al sistema democrático. De esta manera, define que el método democrático "es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo [...]. Este concepto presenta dificultades similares a las que son inherentes al concepto de competencia en la esfera económica, con el cual puede ser comparado de un modo provechoso. En la vida económica la competencia no falta nunca por completo, pero difícilmente es alguna vez perfecta. De un modo semejante, en la vida política siempre hay algo de competencia, aunque tal vez sea tan sólo potencial [...] [la democracia] no excluye ciertos casos que son sorprendentemente análogos a los fenómenos económicos a los que ponemos la etiqueta de competencia "desleal" o "fraudulenta" o de restricción a la competencia".

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Schumpeter (1942) resalta la ingenuidad de creer que un partido es un grupo de hombres que intentan fomentar el bienestar público a base de un principio sobre el que se han puesto de acuerdo. Piensa que esta racionalización es peligrosa porque es seductora, ya que los partidos se equipan con un arsenal de principios o puntos pragmáticos, los cuales pueden ser tan característicos del partido que los adopta y tan importante para su éxito como lo son para un gran almacén los marcas de las mercancías que vende. "Pero ni un almacén puede ser definido por sus marcas ni un partido puede definirse por sus principios. Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consuno en la lucha de la competencia por el poder político. Si esto no fuera así, sería imposible, a partidos políticos diferentes, adoptar el mismo programa exactamente o casi exactamente" (Schumpeter, 1942: 359). La caracterización como *homo economicus* del político del autor austríaco es clara, y cree que esta caracterización es la metodología más adecuada si queremos enfrentarnos abiertamente con los hechos, pues la política se ha convertido en una carrera profesional de características idénticas a las que se desarrollan en el ámbito de lo privado[56].

A pesar de las interesantes conceptualizaciones que realizó Schumpeter (1942), éste no desarrolló mucho más el análisis económico de la democracia y los partidos políticos. Sería Anthony Downs quien, en su libro de 1957, *An Economic Theory of Democracy*, realizó el análisis más completo de los partidos políticos de un modo similar a las empresas maximizadoras del beneficio[57]. Downs (1957) fue el primero en advertir la riqueza de la aportación schumpeteriana y en explotarla y "con ello tendió un puente de paso a los economistas hacia un continente intelectual casi inexplotado y de grandes rendimientos marginales para los *tool-box* de los economistas" (Casahuga, 1980: 51).

56 Pero una cosa es tomar la decisión de adoptar el tipo ideal del *homo economicus* como herramienta de análisis y otra, bastante distinta, es excluir los ideales y el sentido del deber. "Como ya he dicho en otro lugar ningún economista que conozca algo de la realidad de la vida económica sostendrá tan sólo un momento que el sentido del deber y los ideales del servicio y la eficiencia no juegan ningún papel en la configuración del comportamiento del hombre de negocios" (Schumpeter, 1942: 363).

57 Nuestro análisis de Downs se realizará en base a su artículo titulado "An Economic Theory of Political Action, in a Democracy" de 1957. Posteriormente, el mismo año, publicaría el libro reseñado.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El trabajo de Downs empieza llamando la atención sobre la incapacidad de los teóricos de la economía para lograr integrar con éxito al Gobierno (Estado) con el sector privado en una teoría única del equilibrio general. Como mucho –nos indica– el Gobierno es considerado como una variable exógena, es decir, determinada por consideraciones políticas que se hallan fuera de la esfera de la economía. Pero Downs (1957:197) cree que esta manera de operar es errónea cuando las decisiones gubernamentales tienen una tremenda importancia en todos los aspectos de la vida económica, hecho que los propios economistas reconocen: "No constituye una deformación indebida a la realidad afirmar que la mayoría de economistas del bienestar y muchos teóricos de hacienda pública suponen implícitamente que la función propia del Gobierno consiste en la maximización del bienestar social".

Apoyándose explícitamente en el el trabajo de Schumpeter (1942) reseñado, señala Downs que cualquier intento de construir una teoría de la acción gubernamental sin discutir la motivación real de los dirigentes del Gobierno debe considerarse inconsistente con la mayor parte del análisis económico. Opina que cualquier intento de este tipo no logra enfrentarse al hecho de que los Gobiernos son instituciones concretas, dirigidas por hombres que actúan movidos por sus propios intereses. Así, con la intención de hacer posible la integración de la acción de los Gobiernos en un modelo de equilibrio general, construye su modelo de decisión gubernamental en base a las siguientes definiciones y axiomas:

*Definiciones*

1. El Gobierno es el agente, en la división del trabajo, que tiene poder de coacción sobre todos los demás agentes de la sociedad; constituye la residencia "en última instancia" del poder en un área determinada.
2. Una democracia es un sistema político que exhibe las siguientes características:
   - Dos o más partidos compiten, en elecciones periódicas, para controlar el aparato gubernamental.
   - El partido (o coalición de partidos) que consigue la mayoría de votos gana el control del aparato gubernamental hasta la siguiente elección.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

- Los partidos perdedores nunca intentan impedir que los ganadores asuman el poder, ni los ganadores usan su poder para viciar las posibilidades de los perdedores de competir en las siguientes elecciones
- Todos los adultos cuerdos cumplidores de la ley y gobernados constituyen ciudadanos, y cada ciudadano tiene un solo y único voto en cada elección.

*Axiomas*

1. Cada partido político constituye un equipo de hombres que intentan conseguir el poder únicamente con el fin de disfrutar de ingresos, prestigio y poder consustanciales a la dirección del aparato gubernamental.
2. El partido (o coalición) ganador tiene un control completo sobre la elección gubernamental hasta la siguiente elección. No existe voto de confianza. Tampoco ninguna de sus órdenes son resistidas o saboteadas por una burocracia intransigente.
3. Los poderes económicos del Gobierno son ilimitados. Puede nacionalizar todo, entregarlo todo a los intereses privados, o realizar cualquier combinación entre estos dos extremos.
4. El único límite al Gobierno son las libertades básicas personales y los partidos políticos.
5. Todos los agentes del modelo –tanto individuos, como partidos o coaliciones privadas– actúan siempre racionalmente; esto es, intentan conseguir sus fines con un uso mínimo de recursos escasos, y emprenden únicamente aquellas acciones cuyo rendimiento marginal supera a su coste marginal.

A partir de estas definiciones y axiomas deriva Downs su hipótesis central: en una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como un medio de ganar votos. No persiguen llegar al poder con el fin de llevar a cabo determinadas políticas preconcebidas o servir a determinados grupos de intereses; más bien formulan políticas y sirven determinados intereses, con el fin de llegar al poder. Por tanto, al igual que el empresario privado, la función del político, que es formular y llevar a cabo políticas cuando se halla en el poder y constituya un Gobierno, se cumple como resultado de sus motivos privados, que consisten en obtener las rentas, el poder y el prestigio derivados de la función gubernamental. Por tanto, en este modelo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de la democracia, el objetivo del Gobierno es maximizar el número de votos que le permita obtener las prebendas que otorgan los cargos.

El modelo de equilibrio general competitivo da un óptimo social, aun suponiendo que los individuos en sus interacciones sociales buscan maximizar su utilidad, entendida ésta en términos de renta, prestigio o cualesquiera otros argumentos. Sólo se necesita que sus preferencias sean ordenaciones en el sentido de Arrow. ¿La búsqueda competitiva de votos de políticos egoístas maximiza también el bienestar general? La respuesta de Downs es que si en las condiciones de competencia prevalece un conocimiento perfecto y la ausencia de coste en la información, el Gobierno otorgará a las preferencias de cada individuo exactamente el mismo peso que a las de cualquier otro ciudadano, lo que condiciona las políticas bruscamente distributivas. Caso distinto, y analíticamente más interesante, es aquél en el que los conocimientos son imperfectos y la información entraña costes. En este caso, Downs establece que el conocimiento imperfecto significa: a) que los partidos no siempre saben exactamente lo que los ciudadanos quieren; b) que los ciudadanos no siempre saben lo que el Gobierno o la oposición ha hecho, está haciendo o debería estar haciendo para servir sus intereses; y c) que la información necesaria para superar ambos tipos de ignorancia, tiene un coste. Estas condiciones son las que explican, según Downs, tres fenómenos capitales en nuestras democracias: 1) la persuasión o influencia; 2) las ideologías o "marcas"; y 3) la ignorancia racional de los votantes.

El primero de los fenómenos aparece con la ignorancia. De esta manera, el recto camino que va de la estructura de los gustos o preferencias a la decisión de votar se oscurece debido a la falta de conocimientos. Es este hecho el que permite la entrada en escena de los "persuadores". Estos "no están interesados *per se* en ayudar a que la gente insegura lo esté menos; quieren producir una decisión que ayude a su causa. Por consiguiente, sólo suministran aquellos hechos que resultan favorables para el grupo que apoyan." (Downs, 1957: 206-7). Este hecho hace que algunos hombres sean más importantes que otros políticamente, por la razón de que pueden influenciar a más votos de los que ellos pueden depositar. Por ello, sería irracional –nos dice Downs– que un Gobierno democrático tratará a sus ciudadanos con igual deferencia en un mundo en el que el conocimiento es imperfecto. Además, la ignorancia del Gobierno sobre lo que sus ciudadanos quieren que haga, posibilita aun más la aparición de intermediarios o persuasores, los cuales se presentan como "representantes" de la ciudadanía. Por un lado intentan convencer al

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Gobierno de que la política que apoyan –que les reporta un beneficio directo a ellos mismos– es buena y deseada por una gran parte del electorado. Por otra parte, intentan convencer al electorado de que esta política es de hecho deseable. Finalmente, cree que el conocimiento imperfecto hace al gobierno susceptible al soborno, pues, para persuadir a los votantes de que sus políticas les resultarán buenas, necesita recursos escasos, como puede ser tiempo en la televisión, dinero para propaganda y pagos a los persuasores. Un medio para conseguir tales recursos consiste en vender favores políticos a los que pueden pagar por ellos, tanto por contribuciones para la campaña electoral, editoriales políticas favorables o influencia directa sobre otros. Tales compradores de favores no necesitan siquiera presentarse como representantes de la gente. Simplemente cambian su ayuda política por favores políticos, una transacción eminentemente racional, tanto para ellos como para el Gobierno. Por lo dicho, cree que la acción de los grupos de presión en una democracia constituye una respuesta altamente racional a la falta de información perfecta, como lo es la sumisión del Gobierno o la demanda de los grupos de presión (*lobbies*).

Las ideologías en el segundo gran fenómeno que Downs estudia para contrastar su hipótesis de que el Gobierno trata de maximizar los votos para obtener la renta, el poder y el prestigio que da convertirse en el empresario monopolista que es el Gobierno. Nuevamente, la clave reside en el conocimiento imperfecto. En una sociedad compleja, el simple coste de tiempo de comparar todos los modelos en que difieren las políticas de los partidos en competencia resulta muy elevado, de ahí que un mecanismo que disminuye los costes de transacción que supone entregar-captar un voto son las "etiquetas ideológicas". Éstas evitan la necesidad de relacionar cada resultado con su concepción de la "buena sociedad". Las ideologías ayudan a los votantes a centrar su atención en las diferencias entre partidos; por consiguiente, pueden utilizarse como muestras de las posiciones diferenciales. "Además, si el votante descubre una relación entre las ideologías de cada partido y sus políticas, racionalmente puede votar comparando ideologías en lugar de políticas" (Downs, 1957: 211) El hecho de que las ideologías permitan transacciones menos costosas entre partidos y votantes, al igual que ocurre en el mercado con los marcas, esto no significa, dice Downs, que los partidos puedan cambiar las ideologías como si de disfraces se tratara, poniéndose cualquier traje que vaya bien con una situación determinada. Es decir, debe existir alguna correlación persistente entre la ideología de cada



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

partido y sus acciones subsecuentes, ya que, de otro modo, los electores, finalmente, evitarían votarlo por ser ideológicamente irracional.

Downs no cree, tal como establece el llamado Teorema de Hotelling (1929), que los partidos en un sistema bipartidista convergen, inevitablemente, hacia el centro. Para demostrarlo se apoya en el aparato analítico utilizado por Hotelling (1929) en su famosos artículo *Stability in Competition*. A partir de él crea una escala lineal que va de 0 a 100, en la forma corriente de derecha a izquierda (ver gráficos 17-19). Para convertirla en políticamente significativa recurre a los cinco supuestos siguientes:

1. Los partidos políticos pueden ordenarse en cualquier sociedad de izquierda a derecha, de forma agregada, para todos los votantes.
2. Las preferencias de cada votante tienen un único máximo en algún punto de la escala y muestran una tendencia monotónica hacia abajo, en cualquiera de los dos lados del máximo (excepto si se halla en el extremo de la escala).
3. La distribución de frecuencias de votantes a lo largo de la escala varía de una sociedad a otra, pero es fija para cada sociedad.
4. Una vez situado en la escala política, un partido puede moverse ideológicamente, tanto a la derecha como a la izquierda, pero no más allá del partido más próximo hacia el que se está moviendo.
5. En un sistema bipartidista, si cada partido se mueve desde el extremo más cercano hacia el otro partido, los electores extremistas, al final de la escala, pueden abstenerse puesto que no perciben una diferencia significativa entre las alternativas que se les ofrecen.

Si los electores se distribuyen a lo largo de la escala según la figura 17, Downs dice que Hotelling tiene razón. Empero, si la distribución de los electores es como la que se muestra en la figura 18, los dos partidos se moverán hacia los extremos en lugar de converger hacia el centro. Además, el modelo de Downs permite la aparición de los sistemas multipartidistas (figura 19) hecho que se produce cuando la distribución de los votantes es multimodal[58]. En este último caso, "en cada moda se forma un partido

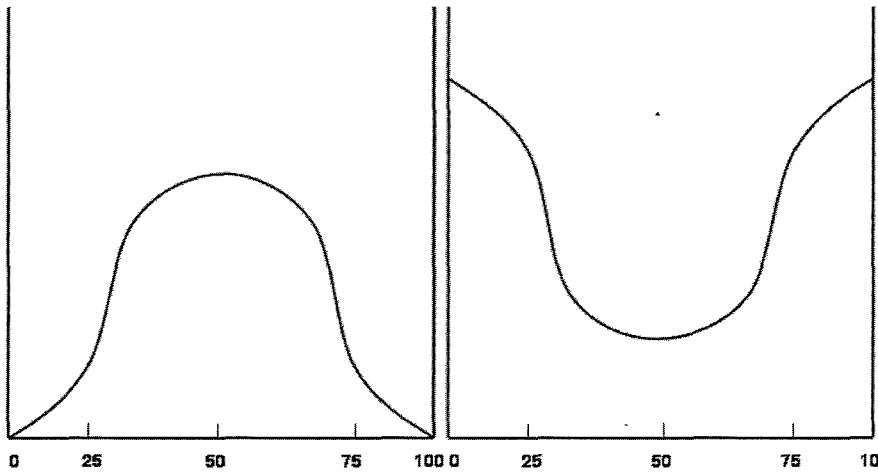
58 La comparación que realiza Downs (1957) de su modelo con el de Hotelling es hasta cierto punto trivial, debido a que en el modelo espacial de Hotelling (1929) se podía "saltar" a izquierda o derecha de un competidor, hecho que está restringido en el modelo de Downs.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

separado, y cada partido está motivado a permanecer en su moda para diferenciarse lo más completamente posible de sus vecinos. Si se mueve hacia la izquierda, con el propósito de ganar votos, pierde un número igual de votos hacia el partido de la derecha y viceversa" (Downs, 1957: 216).

**Figura 17** **Figura 18**



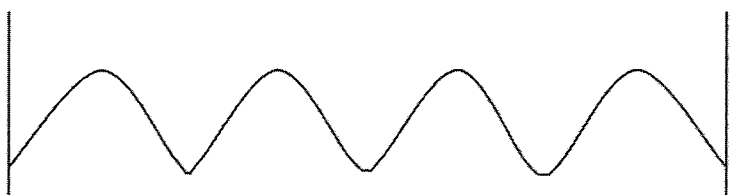

Downs (1957)

De su modelo espacial de los partidos políticos, Downs extrae algunas conclusiones. Primero, el sistema bipartidista unimodal es el más estable y coherente. Cuando existe tal distribución, los dos partidos llegan a parecerse mucho. De esta forma, cuando uno reemplaza al otro en el poder, no ocurren cambios drásticos de política, y la mayoría de los votantes están colocados relativamente próximos a la posición del titular del Gobierno sin importar el partido que está en el poder. Segundo, cuando el electorado se encuentra poralizado, un cambio de partido en el poder origina una alteración radical de la política. Esto origina una democracia que no conduce a un Gobierno estable y efectivo. Tercero, respecto a las distribuciones multimodales, sostiene que, aunque parezca que el electorado ejerce una función más significativa que en un sistema bipartidista, es probable que el Gobierno tenga un programa menos definido, menos coherente y menos integrado. Esta paradoja es el resultado de la necesidad de formar Gobiernos de coalición en muchos de los sistemas multipartidistas, y esto origina que deba "incluir

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

en un paquete político algunas de las políticas defendidas por cada uno de los partidos de la coalición [...] Su programa contiene políticas que reflejan una variedad de puntos de vista ideológicos, por lo que no es posible obtener cohesión o integración sobre determinados *weltanschauung* (visión del mundo)" (Downs, 1957: 217). En último lugar, el número de partidos políticos depende de la distribución de votantes a lo largo de la escala y de las reglas electorales que gobiernan el sistema. No obstante, para él, la variable fundamental de la estabilidad no está en el número de partidos, sino en la distribución de los votantes en la escala.

**Figura 19**




Downs (1957)

El tercer y último fenómeno que analiza Downs para contrastar su hipótesis es el de la ignorancia racional. Apoyado en la idea de que resulta racional emprender cualquier acción cuyo ingreso marginal sea superior a su coste marginal e irracional en caso contrario, llega a la conclusión de que para muchos ciudadanos resulta irracional adquirir información política con el objeto de votar. Mientras que cada persona considere como dado el comportamiento de los demás, simplemente no le resulta valioso adquirir información para votar "correctamente". La probabilidad de que su voto determine el partido que gobernará es tan pequeño que incluso el coste trivial

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de procurarse información, es superior a su rendimiento. En consecuencia, la ignorancia política no es un resultado de la apatía, sino que, más bien, constituye una respuesta altamente racional a los hechos de la vida política en una democracia[59]. Esta conclusión, no obstante, no significa que los ciudadanos que están bien informados en política sean irracionales. Downs destaca al menos cuatro razones para que determinadas personas "gasten" en informarse: a) disfrutar por el mero hecho de estar bien informados; b) creer que las elecciones estarán reñidas y la probabilidad de que deposite un voto decisivo sea relativamente elevada; c) necesitar información para influir en los votos de los demás; d) necesitar información para influir en la formación política del Gobierno como miembro de un grupo de presión. Así, en este último caso, Downs (1957: 226) establece que "para aquellos grupos de presión que se especializan en un área determinada el rendimiento potencial de su información política puede ser elevado, precisamente debido a que son tan pocos". Por tanto, los que pueden permitirse el lujo de convertirse en grupos de presión, en cualquier área política, son precisamente aquellos cuyos ingresos derivan de dicha área.

La extensión que se le ha dedicado a la teoría económica de la acción política de Downs queda ampliamente explicada por su originalidad. Temas fundamentales como los problemas de la acción colectiva, los grupos de presión, la abstención, el acercamiento de los biparidismos hacia el centro ("votante mediano") y la corrupción están presentes en su pionero trabajo. Lo fundamental para nuestro objetivo es la centralidad de su hipótesis: el político, los votantes y los grupos de presión actúan tratando de maximizar su utilidad, al igual que empresarios y consumidores. En el caso de los políticos, los argumentos de la función de utilidad son la renta, el poder y el prestigio; la variable instrumental que une motivos y resultados es la maximización de votos.

El trabajo de Downs ha dado origen a una enorme literatura. Algunos trabajos, como el de Davis, Hinich, y Ordeshook (1970) han extendido el modelo del votante mediano, para supuestos menos restrictivos que los del

59 Downs (1957: 224) reconoce explícitamente que la búsqueda de información política por el votante tiene características de bien público: "[...] resulta racional, para cada ciudadano minimizar su inversión en información política a pesar del hecho que la mayoría de los ciudadanos se beneficiarían considerablemente si todo el electorado estuviera bien informado".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

modelo de Downs: un único tema, una distribución de preferencias unimodal y simétrica, todos los individuos votan y hay dos candidatos. De esta manera, demostraron que la introducción en el modelo de supuestos de abstención (ya sea por indiferencia o alineación de los votantes) no afectaba los resultados del votante mediano en el modelo espacial con dos partidos. También establecieron que la confluencia hacia el votante mediano se mantenía aún con distribución de preferencias de los votantes bimodal y simétrica, siempre y cuando la alineación sea débil. Douglas Rae (1967) verificó la premisa de Downs de que una regla de votación que limitara el número de candidatos ganadores a uno por distrito tendería a impulsar a los partidos minoritarios a fusionarse para mejorar sus posibilidades de ganar. Taylor y Hermand (1961) suministran evidencia de que la representación proporcional es menos estable, tal como Downs había establecido, aunque para estos autores, no resulta claro si la inestabilidad gubernamental que tiende a producirse bajo los sistemas de representación proporcional debe imputarse a este sistema de representación de las preferencias de los votantes en la asamblea legislativa, o a la norma constitucional que requiere que el Gobierno sea nombrado por el parlamento. El trabajo de Olson (1965) reforzó el enunciado de Downs que establecía que la probabilidad de que un individuo vote a favor de un candidato que defiende aquellos temas que pueden conferirle beneficios especiales puede ser mucho mayor que la probabilidad de que vote a favor de un candidato que defiende leyes de "interés general" que reportaría beneficios totales iguales para los ciudadanos. Por último, una cantidad importante de trabajos (Mueller, 1979) han utilizado el resultado de la ignorancia racional del votante para explicar, por ejemplo, la superior participación de los grupos sociales de renta elevada o de educación superior.

No obstante lo dicho en el párrafo anterior, los resultados del modelo de Downs se derrumban por completo tan pronto como introducimos la posibilidad de que se formen mayorías cíclicas. Tal como ha demostrado Wittman (1973), si existen muchas plataformas alternativas que pueden derrotar a la presentada por el partido en el poder, el problema de la oposición deja de ser cómo obtener una mayoría para derrotar al Gobierno, sino qué mayoría seleccionar de las muchas posibles. "De esta forma la oposición encontrará algún otro objeto además de intentar ganar las próximas elecciones. El partido en el poder sabe que perderá las elecciones, independientemente de la plataforma que presente y, por tanto, tendrá también algún otro objetivo además de ganar las elecciones" (Wittman, 1973: 273). El modelo alternativo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

que presenta este autor supone que los partidos están únicamente interesados en alguna política pública y el ganar las elecciones constituye tan solo un medio para alcanzar este objetivo. Además, sugiere que la caracterización del mercado político hay que realizarla con elementos monopolísticos más propios de este mercado que las de la competencia perfecta. "Del mismo modo que a veces los oligopolistas se confabulan en contra de los consumidores, los partidos pueden confabularse en contra de los votantes" (Wittman, 1973: 291).

Muchas han sido las aportaciones que cuestionan el modelo Hotelling-Downs (1957) de funcionamiento del sistema democrático. William Riker (1962) puso en duda que el objetivo sea maximizar los votos; sostuvo que formar una coalición mínima ganadora es una explicación más plausible. Donald Stokes (1963) fue más allá, pues cuestionó todo el enfoque espacial aplicado a temas políticos por razones metodológicas. El centro del ataque de Stokes (1963) radica en el irrealismo implicado en cualquier intento de describir al votante y a las decisiones políticas en términos espaciales. Algunos temas, como la legalización del aborto, ofrecen a los candidatos sólo un par de decisiones distintas que pueden adoptar. Resulta difícil concebir a los candidatos desplazándose gradualmente hacia las posiciones de otros candidatos.

Terminamos este epígrafe dedicado a exponer algunos de los elementos más sobresalientes de la teoría económica espacial de la democracia representativa. Independientemente de la crítica que se le ha hecho al trabajo de Downs (1957), tanto con respecto a la hipótesis central como a su aplicación a determinados fenómenos políticos, lo que es innegable es que ha puesto en el tapete de la investigación económica aspectos tan relevantes como las motivaciones reales de políticos y partidos; la racionalidad de abstenerse; la desigualdad en la influencia política entre personas y grupos; lo racional de usar "etiquetas"; la influencia de los sistemas electorales en el número de partidos, etc. A partir de la contribución de Downs, a la teoría económica no le ha sido difícil no concebir a partidos y a políticos como agentes egoístas que buscan maximizar "su" utilidad.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

### 3.3.2.2. La Teoría económica de la burocracia

Desde la óptica del análisis económico de la política, Downs puso el énfasis principalmente en el partido político y no en el comportamiento del político o del burócrata[60]. Esa laguna en el primer análisis de la oferta fue descubierto por Gordon Tullock (1965*a*), quien, aprovechando sus propias experiencias en la burocracia en el Departamento de Estado norteamericano, publicó su obra *The Politics of Bureaucracy*. Tullock (1965*a*), según Buchanan (1991), desafió a la ortodoxia dominante en la moderna ciencia política y administración pública, ejemplificada por los trabajos de Max Weber y Woodrow Wilson, al formular la siguiente pregunta: ¿cuáles son los castigos y las recompensas a que se enfrenta un burócrata en el marco de una jerarquía y qué tipos de comportamientos describirán sus esfuerzos encaminados a maximizar su propia utilidad? "Una vez hecha esta pregunta, surge rápidamente el análisis de la burocracia. La mitología sin rostro obedeciendo órdenes superiores, ejecutando, pero no adoptando decisiones políticas, y movido sólo por la búsqueda de interés público, no podía sobrevivir a una embestida lógica. Ya no podía concebirse por más tiempo a los burócratas como *eunucos* económicos" (Buchanan, 1991: 102)[61].

La denominada Teoría económica de la burocracia pretende endogenizar el comportamiento de la oferta en el sector público, es decir, ofrecer una teoría positiva de la oferta colectiva, o de la burocracia. Para ello postula una

60 En este texto, el burócrata se asocia al funcionario público.

61 La simplificación, cuando no tergiversación, que realizan los miembros de la Escuela de Virginia con los pensadores políticos es una constante. Basta la siguiente cita de Weber (1922: 293) para corroborar lo dicho: "La posición de poder de la burocracia en su pleno desarrollo es siempre muy grande, en condiciones normales es predominante. Ya sea que el detentor de poder al que sirve esta sea un pueblo [...], o bien un parlamento [...], o bien un colegio aristocrático [...], o bien un presidente elegido por el pueblo o una monarquía hereditaria absoluta o constitucional, en todo caso dichos detentores de poder, en comparación con los funcionarios cualificados que se encuentran en la administración, están en la situación del "aficionado" en comparación con el "especialista". Toda burocracia trata de incrementar esta superioridad del saber profesional mediante el secreto de sus conocimientos e intenciones. La administración burocrática es, de por sí, una administración que excluye la publicidad. La burocracia se protege de la crítica, en lo que puede, lo que conoce y lo que hace".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

función de comportamiento de quienes trabajan en el sector público idéntica a la de los consumidores y productores. Aunque el burócrata quisiera maximizar el bienestar social en lugar de su propia utilidad tendría sus dificultades, pues en modo alguno podemos suponer que se trata de un ser omnisciente y omnipotente. Como a todo el mundo, al burócrata le resulta prácticamente imposible adquirir toda la información sobre las preferencias individuales y las oportunidades de producción que sería necesarias para determinar el público interés. Por otra parte, el burócrata, como cualquier otro individuo carece del poder suficiente para ordenar actos contrarios a los intereses personales o a las distintas percepciones del interés público, que pueden tener otros burócratas. Además, como señala Casahuga (1984: 136), "el desarrollo de conocimientos de experto, por lo general suele generar un sentido de la dedicación que comprensiblemente conduce a que muchos burócratas identifiquen el interés público con la promoción de la actividad a que ellos están consagrados, móvil que en la realidad resulta verdaderamente difícil de distinguir de sus propios intereses personales".

El planteamiento básico en la teoría de la burocracia coincide con el planteamiento general de toda la teoría económica. Se parte de una función de preferencias que el individuo pretende maximizar bajo diversos tipos de restricciones. Estas restricciones varían según el tipo de medio o entorno dentro del cual se desenvuelve el comportamiento individual. En otras palabras, las restricciones del problema de maximización del individuo vienen determinadas por las instituciones dentro de las que opera. De este modo, al variar las instituciones, por ejemplo, al pasar del mercado al sector público, cambian las restricciones dentro de las cuales se ve obligado a operar el individuo y por tanto, también es de esperar que se altere su comportamiento. La teoría de la burocracia es entonces aquella parte de la teoría económica que estudia los resultados del comportamiento y la interacción humana que tiene lugar bajo unas restricciones conformadas por las instituciones burocráticas. Se hace, por tanto, imprescindible definir y especificar éstas.

En la Teoría económica de la burocracia la organización básica de la producción en el sector público es la *agencia pública o bureau*. Ésta se caracteriza como una organización que satisface simultáneamente las siguientes características (Casahuga, 1984: 139 y ss.):

1. Los directores o empleados no pueden apropiarse directamente bajo la forma de renta monetaria personal de la diferencia entre ingresos y gastos, resultados de la actividad de la agencia. Se trata de organizaciones sin



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

ánimo de lucro *(non profit)*, cuyos derechos de propiedad recaen sobre toda la sociedad, siendo, por tanto, intransferible individualmente. Esta característica diferencia claramente a las agencias de las empresas capitalistas.

2. Por lo menos una parte importante de los ingresos proceden de la venta de su producción a cambio de un subsidio global a tanto alzado, y no de la venta a un precio percibido por unidad de producto. Esta segunda característica sirve para diferenciar a las agencias de muchas organizaciones públicas que operan en el mercado, como pueden ser las empresas de servicios públicos.
3. La asignación periódica que recibe la agencia o *bureau* procede de fondos, como pueden ser los impositivos, sobre los que el miembro o sujeto susceptible de imposición se ve obligado a contribuir, y sobre los que carece de un control efectivo. Esta última característica sirve para diferenciar a la agencia de otras organizaciones no lucrativas y de las burocracias privadas, como podrían ser los departamentos de investigación y publicidad de muchas empresas.
4. Las agencias públicas suministran a menudo un servicio o producto, cuyas principales características son difíciles de cuantificar e incluso definir. Ello convierte en algo difícil dar instrucciones detalladas, y también controlar al burócrata.
5. Muchas agencias públicas suelen operar en régimen de monopolio de oferta.

La obra de William Niskanen *Bureaucracy and Representative Government* (1971) ha sido la contribución de mayor importancia dentro del campo de la Teoría económica de la burocracia, y sigue aún constituyendo el centro del cuerpo teórico, a pesar de los modelos perfeccionados de distintos autores (Migué y Bélanger, 1974; Rower y Rosenthal, 1978; Denzau y Mackay, 1980; Peacock, 1992). El modelo de Niskanen toma la caracterización de la agencia descrita más arriba. A partir de aquí, el primer problema a resolver en el modelo consiste en determinar tanto el maximizando (o la función objetivo de la agencia) como sus restricciones dentro de las cuales tiene que moverse. Por lo que respecta a la configuración que asumirá la función objetivo de la agencia, dependerá de quién disponga del control efectivo de esta agencia, que Niskanen supone que es su director. Además, propuso como variable

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

"proxy" o suplente de la función de utilidad del director de la agencia el *presupuesto total.* Es ésta la variable que el director tratará de maximizar para obtener la máxima utilidad, al igual que el empresario maximiza el beneficio. Las presiones de tipo interno que recibe el director de la agencia convierten al presupuesto total en una función objetivo muy plausible para la agencia en sus relaciones exteriores. De esta manera, Niskanen establece que el salario, las ventajas especiales del cargo, el poder, la reputación pública y el *output* de la agencia son todos argumentos que con toda seguridad entrarán en la función de utilidad del director de la agencia. Estos argumentos resultan además funciones monótonas crecientes del volumen del presupuesto total de la agencia.

Para Niskanen, incluso los motivos de supervivencia en el cargo aconsejan al director de la agencia la maximización del presupuesto total de su agencia. El director de la agencia que fácil y regularmente consiga unos mayores presupuestos tendrá muchas facilidades para conseguir la lealtad y colaboración de sus empleados, y, por tanto, para mantenerse en el cargo o ascender, que aquel otro director con un presupuesto real estancado o en declive con el transcurso del tiempo. Por consiguiente, tanto razones de racionalidad como de supervivencia aseguran que la maximización del presupuesto total constituye la variable *proxy* para expresar la función objetivo de las agencias públicas.

El problema de las restricciones a que viene sometida la agencia, y que dependerán del entorno en que se mueva, es decir, de las relaciones que mantenga con los demás agentes de la economía, lo resuelve Niskanen estableciendo tres clases de relaciones:

1. Las relaciones que mantiene con la organización colectiva que le financia su actividad (patrocinador). En la democracia el patrocinador es el Parlamento u órgano legislativo[62].
2. Las relaciones mantenidas por la agencia con los proveedores de *inputs,* particularmente trabajo y factores materiales de producción.
3. Las relaciones mantenidas con los "clientes" consumidores de los servicios de agencia.

62 Es clara la referencia al sistema de administración norteamericano, de la que Niskanen fue un alto ejecutivo, junto al Secretario de Defensa Robert McNamara. Para el caso español, es mejor hacer referencia a ministros de gastos y ministros de interés colectivo (presidente y Ministro de Hacienda).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Respecto a estas tres relaciones, Niskanen supone en su modelo: primero, la entidad que financia (parlamento) a la agencia tiene una función de valoración marginal decreciente respecto a cada unidad de *output*. Esta función viene representada por el presupuesto máximo que estaría dispuesta a conceder a la agencia para cada nivel de *output*; segundo, la agencia compra sus *inputs* en mercados competitivos y tiene una función de producción estándar a corto plazo; tercero, los "clientes" consumidores obtienen el servicio a un coste directo cero. Dada la descripción del modelo, es evidente que nos encontramos ante el caso típico del *monopolio bilateral*. Uno, tratando de maximizar el presupuesto (la agencia), y otro, tratando de maximizar el *output* dado un presupuesto. Como es bien sabido, las soluciones del monopolio bilateral carecen de una solución determinada analíticamente si no se dispone de mayor información, particularmente de carácter institucional, y el resultado exacto dependerá en cada caso de la capacidad estratégica y negociadora de las partes contratantes.

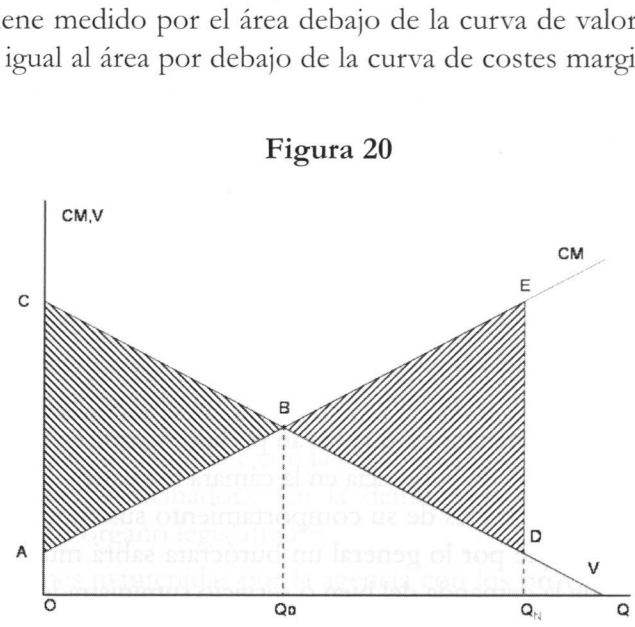
¿Cómo resuelve Niskanen esta indeterminación en su modelo? Simplemente suponiendo que en un mundo de incertidumbre existen agentes que poseen diversos grados de información sobre hechos concretos (*información asimétrica*). Para el caso que nos ocupa, el monopolio bilateral está sesgado, según Niskanen, a favor de la agencia, y ello tanto por razón de la información como por razón de incentivos. De este modo, por lo que a la información se refiere, por lo general el burócrata puede estimar con relativa facilidad y precisión los cambios recientes en la composición de la cámara legislativa, al igual que las influencias recientes del electorado y los medios de comunicación de masas sobre la cámara, elementos que le permiten calcular con relativa precisión las variaciones que hayan podido ocurrir en las valoraciones totales de la producción de la agencia en la cámara legislativa. Por el contrario, la agencia no revela a través de su comportamiento sus funciones de coste. Por tanto, supone que por lo general un burócrata sabrá mucho más sobre las condiciones de la demanda del bien o servicio suministrado por la agencia que los parlamentarios sobre las condiciones de costes de producción de la agencia en cuestión. Segundo, por lo que a incentivos para obtener información se refiere, para el burócrata el presupuesto suele constituir su única fuente de ingresos, mientras que para el parlamento los intentos de afianzar su futuro político entrañan tocar muchas más "teclas" al mismo tiempo (el cuidado de sus votantes, de la prensa, etc.); por consiguiente, no es de esperar que el parlamentario concentre su actividad exclusiva o principalmente en el

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

control de una agenda con el objetivo de intentar reducir su presupuesto. Tiene, pues, una especie de incentivo *free-rider* o "polizón" para no concentrar demasiados esfuerzos en el control de una sola agenda.

En la representación gráfica del modelo de Niskanen (Figura 20) puede comprobarse fácilmente que la solución de equilibrio de la agencia, dados los supuestos anteriormente descritos, comporta un nivel de presupuesto y de producción pública ineficientes por exceso. En efecto, en el nivel de producción de equilibrio de la agencia, $Q_N$, el coste marginal, $EQ_N$, es considerablemente superior al beneficio marginal $DQ_N$. Por el contrario, el nivel eficiente de Q tiene lugar para el nivel de producción en el que los costes marginales se igualan a las valoraciones marginales, situación que ocurre en el punto $Q_O$, que supone un nivel de producción inferior al nivel de equilibrio de la agencia de Niskanen. Vemos, pues, que la agencia es asignativamente ineficiente, y que, por tanto, se apropia de todo el excedente del consumidor, que viene medido por el área debajo de la curva de valoración marginal, que es igual al área por debajo de la curva de costes marginales[63] .

**Figura 20**




Casahuga (1984*a*)

63 Como se dijo, se ha presentado el modelo simple de Niskanen (1971). Este autor estudia también el caso en el que la "restricción presupuestaria" no es posible. Es decir, en aquel caso en el que el máximo presupuesto obtenido por la agencia no agota el excedente del parlamento.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Los economistas canadienses Jean-Luc Migué y Gérard Bélanguer (1974) acusan de inconsistencia al modelo de agencia de Niskanen. El burócrata de Niskanen maximiza el presupuesto como una variable *proxy* de su función de utilidad mediante la maximización del nivel de producción condicionado a las restricciones de costes. Si se lleva el modelo a su última conclusión lógica significaría que en la agencia no quedaría beneficio alguno con que satisfacer aquellos argumentos de la función de utilidad del burócrata (vida cómoda en la agencia, salarios, seguridad, ventajas de cargo, etc.) que inducían a maximizar el presupuesto. Dicho en otras palabras, en el equilibrio de la agencia es nulo el residuo fiscal o presupuesto discrecional del burócrata. Las preguntas de Migué y Bélanguer fueron: ¿para qué maximiza entonces el presupuesto? ¿Qué salen ganando con ello los burócratas?

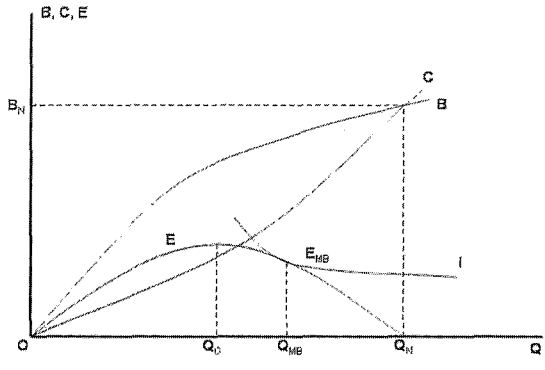
Esta crítica sugiere a Migué y Bélanguer una modificación del modelo de la agencia de Niskanen. Esta modificación da lugar a un modelo alternativo inspirado en las contribuciones a la teoría de la ineficiencia-X de Leibenstein (1966) y de la "holgura organizativa" de Cyert y March (1963) y Williansom (1964) en el dominio de la empresa privada. En el modelo desarrollado por Migué y Bélanguer, la agencia sigue maximizando el presupuesto, pero no comporta ahora la maximización de la producción, sino la maximización de los *inputs*. En otras palabras, la agencia de Migué y Bélanguer, a diferencia de la de Niskanen, generalmente no produce a costes mínimos.

La idea del modelo de Migué y Bélanger es simple: dado que los esfuerzos de comportarse eficientemente no pueden apropiarse en forma de renta residual, y dado que existe una separación entre propiedad (ciudadanos) y gestión de los recursos (burócratas), aún mayor de la que existe entre accionistas y directivos, lo racional para el burócrata es apropiarse de la renta de forma indirecta gastándola en *inputs* que le proporcionan directamente utilidad, aunque estos *inputs* no contribuyan en absoluto al aumento de producción de la agencia. Desde esta perspectiva, el tradicional "derroche burocrático" se explicaría no por la ineficiencia "innata" de los burócratas, sino simplemente porque los burócratas derivan su utilidad de su comportamiento, y se encuentran inmersos en una estructura institucional que les permite seguir este comportamiento ineficiente. Los gastos innecesarios de *staff*, la vida cómoda en el trabajo, oportunidades especiales de ocio, ventajas especiales, mayores salarios, serían algunas de las manifestaciones típicas del derroche burocrático que Migué y Belangér tratan de explicar con su modelo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El modelo de Migué y Belangér, que se recoge en la Figura 21, incorpora las características básicas del modelo de Niskanen, pero incluye, además, la noción de que los burócratas muestran preferencias por los *inputs*, que constituye la forma indirecta de apropiarse del excedente del legislativo. Por tanto, el burócrata de Migué y Belangér posee unas preferencias por las distintas combinaciones entre *inputs* (apropiación indirecta del excedente) y *output* (del que deriva una mayor renta factorial al aumentar la demanda de estos factores al incrementarse la producción, y debido a que al aumentar el tamaño de la agencia tiende a aumentar los escalones jerárquicos, y por tanto, las posibilidades de promoción de sus empleados, así como sus salarios). Esta escala de preferencias está representada en la Figura 21 por la curva de indiferencia I, que es la que de todo el mapa es tangente con la función del excedente E (E = B – C), que resulta la restricción relevante para la maximización de la utilidad del burócrata. La tangencia entre estas dos curvas tiene lugar en el punto $E_{MB}$, lo que da lugar a que la solución del nivel de equilibrio de la producción en la agencia de Migué–Bélanguer ocurra en el punto $Q_{MB}$, comprendido entre $Q_O$ (equilibrio en competencia perfecta) y $Q_N$ (equilibrio de Niskanen). Podemos comprobar, pues, que el nivel de producción de equilibrio de la agencia de Migué–Bélanger, $Q_{MB}$, es inferior al de la agencia de Niskanen $Q_N$. Sin embargo, el punto de equilibrio exacto del nivel de producción $Q_{MB}$ queda indeterminado en tanto no se conozcan las preferencias del burócrata como la configuración particular de la estructura de incentivos que la organización de la agencia proporcione a los burócratas.

**Figura 21**




Migué y Bélanguer (1974)



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

La diferencia entre los modelos de Niskanen y de Migué-Bélanger es que, mientras en el primero la ineficiencia asignativa es menor, en el segundo existe además ineficiencia técnica. Por tanto, la cámara legislativa, tanto en un caso como en el otro, pierde su excedente.

Los modelos económicos de Downs (1957), Tullock (1965*a*), Niskanen (1971) y Migué y Bélanger (1974) sobre el comportamiento de los burócratas han propiciado la generación de una ingente literatura. Algunos trabajos se han centrado en la irrelavancia de los supuestos (Margolis, 1975) o en la crítica de algunos supuestos centrales. En este último aspecto, destaca la aportación de Gary Miller (1977), quien reacciona frente a la pasividad legislativa que suponen los modelos de Niskanen (1971) y Migué y Bélanger (1974), lo que le lleva a desarrollar un modelo de la interacción y la negociación entre agencia y legislativo mediante una aplicación de la teoría de juegos. En la misma línea, Faith (1980) destaca las relaciones competitivas entre agencias. Esta perspectiva le permite poner en tela de juicio la conclusión alcanzada hasta el presente por prácticamente todas las contribuciones a la Teoría económica de la burocracia: la deseabilidad general de la competencia entre agencias. Otros trabajos, en cambio, han tratado de aplicar la Teoría económica de la burocracia a problemas concretos, como la aplicación del modelo de Niskanen a la teoría de la regulación, estudio llevado a cabo por McKenzie y Macauly (1980).

No obstante lo anterior, a juicio de Casahuga (1984*a*), debe señalarse que las contribuciones más relevantes a la Teoría económica de la burocracia se han centrado en la esfera de lo que se puede denominar teoría del proceso presupuestario. Esta teoría considera este proceso como un mecanismo de seudomercado para el ajuste de la oferta (burocracia) y demanda (votantes-políticos) colectivas. Desde esta perspectiva económica resulta perfectamente admisible concebir el proceso electoral y de las votaciones en una democracia representativa como un proceso de agregación y articulación de las demandas individuales en una demanda colectiva, mientras que la primera fase del proceso presupuestario (fase de elaboración del presupuesto por las agencias) puede concebirse como la articulación y manifestación de la oferta colectiva. La segunda fase del proceso presupuestario (discusión del presupuesto) constituiría propiamente el mecanismo de seudomercado para ajustar oferta y demanda colectivas. Obras relevantes de este campo son las del propio Niskanen (1971) y el trabajo de Davis, Dempster y Wildavsky (1966).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Como se dijo, la literatura sobre la Teoría económica de la burocracia y su epílogo, la teoría económica del proceso presupuestario, es muy amplia. Nuestro interés no ha sido realizar una presentación exhaustiva de la misma, sino representar los modelos más representativos que ayuden a explicar las bases de lo que hemos denominado en este texto Teoría económica de los fallos del Estado. En Mueller (1989) se puede encontrar una interesante exposición de las contribuciones más importantes de la burocracia y del proceso presupuestario. Pero antes de cerrar este epígrafe, nos parece necesario referenciar brevemente una de las más interesantes contribuciones a la economía de la burocracia, que se debe a Alan Peacock (1992).

Peacock se ampara en los trabajos de Hume y Smith y destaca la naturaleza sumamente restrictiva de alguna modelización rigurosa del comportamiento burocrático, al poseer éstos una noción estrecha de los componentes de la función de bienestar individual. Parte de la idea de los "clásicos" de que la función de utilidad de los individuos, además de la renta, incluye aspectos tan importantes como el ser valorados y reconocidos por los demás. De esta menera, modeliza sus propias experiencias en la burocracia británica para compararlas y contrastarlas con la teoría de la elección pública del estilo norteamericano y su visión de la burocracia. Así, respecto al burócrata, Peacock (1992: 86) dice que "la persona adecuada, al menos en el sentido formal, para ser identificado como un agente decisor burocrático en el contexto británico debería ser un ministro de la Corona a cargo de un departamento específico del Estado, alguien que normalmente es un miembro del Gobierno". A este ministro (burócrata) de la Corona le asigna una función de utilidad capsulada en dos argumentos: la transacción de las ambiciones políticas en el seno del Gobierno frente a las ventajas de la lealtad al partido, de quien depende la supervivencia colectiva. De esta manera, en el modelo el objetivo de Niskanen-Migué-Bélanger de maximizar partidas presupuestarias parece incorrecto para la función de utilidad descrita. "Es cierto que cuanto mayor sea el presupuesto mayor será la capacidad del ministro individual para adoptar medidas que lo hagan aparecer en diversos escenarios e incrementar su prestigio político. Al mismo tiempo, el ministro será consciente de la utilidad negativa derivada de sus exigencias presupuestarias a expensas de las de otros ministros" (Peacock, 1992: 86).

Además del comportamiento entre ministros, Peacock presta una atención especial al conjunto de altos funcionarios que apoyan a los ministros para la preparación de los presupuestos de acuerdo con los deseos del

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Gobierno. Aunque esto pudiera parecer que permite una amplia discrecionalidad, con lo que las decisiones de dichos funcionarios no tienen por qué basarse necesariamente en el supuesto de que la restricción presupuestaria es un dato, lo cierto es que para Peacock un alto cargo bien pagado y con el puesto asegurado, estaría más preocupado en maximizar su propia reputación entre sus pares. Una reputación "que se vería afianzada gracias a la admiración que suscitase la claridad y persuasión con que diestramente preparase sus borradores y la velocidad a la que pudiese poner en marcha a la maquinaria estatal para afrontar una coyuntura política de emergencia" (Peacock, 1992: 87). Sus "pares" lo extiende nuestro autor a los ejecutivos de las grandes empresas, dispuestos a atraer hacia sus organizaciones a los "ejecutivos públicos" diligentes y de especial talento. Por tanto, de esta amplia descripción de la utilidad de los altos cargos que realiza el autor británico, está claro que no hay nada que apunte hacia la obsesión por maximizar el presupuesto. ¿Significa esto que el volumen y el crecimiento del presupuesto asignado no importen? En absoluto; en referencia al volumen, prestan atención al que el mismo permita preservar un ambiente de trabajo agradable, con personal bien remunerado y en condiciones de trabajo amables (despacho lujosos, viajes,...)[64]. Por esto, en lo relativo al crecimiento, el jefe de un gran departamento estatal, –nos dice Peacock (1992)–, se resistirá a una OPA o a ser absorbido por otra rama de la administración y vigilará cuidadosamente la posición *relativa* del gasto de su departamento con respecto al gasto de otros, en aras de preservar la reputación de los pares.

Peacock presenta la esencia de su aportación en un modelo sencillo. La función de utilidad a maximizar del burócrata que no espera una promoción ulterior, es definida de la siguiente forma:

$$\text{Max}U = U\ (N, L, S)$$

64 Señala además que los jefes de los departamentos se desplazan muy rápidamente hacia abajo por la curva de aprendizaje lo que les da la oportunidad de dedicarse, en horarios de trabajo, a labores más gratas, que son en realidad ocio pero que pueden ser disfrazadas como "producción. "Viajes a los lugares más simpáticos de entre las ramas de la Administración bajo su responsabilidad, asistencia a reuniones internacionales o la atención a homólogos extranjeros son ejemplos que vienen enseguida a la mente" (Peacock, 1992: 88).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

siendo:

N: cantidad de personal administrativo bajo su mando.

L: ocio "en el trabajo" medido en horas.

S: excedente o residuo fiscal después de pagar los salarios del personal administrativo.

Teniendo en cuenta las restricciones:

$$B = wN + S \quad y \quad L = L(N), \text{ con } L_N > 0 \text{ y } L_{NN} < 0$$

donde:

B: presupuesto total disponible por burócrata.

w: salario del personal de la oficina y no controlado por el burócrata.

Formulando el lagrangiano:

$$E = U(N, L, S, + \lambda_1 (L - L(N)) + \lambda_2 (B - wN - S)$$

Obtiene las condiciones de primer orden:

$$U_n + U_1 = U_s w$$

La conclusión del modelo de Peacock es que el burócrata maximiza su utilidad cuando la utilidad marginal derivada del incremento de N es igual a la utilidad marginal derivada de la utilización de los salarios de incrementos marginales de N en actividades de excedente (S). Una vez determinado N, se determina también L. Esto representa la posición de equilibrio a corto plazo. En las propias palabras de Peacock (1992: 90) "En el modelo que he presentado, el incremento en la utilidad de administrar personal (N) a medida que aumenta N es neutralizado por el descenso en la utilidad derivado de la reducción en el ocio en el trabajo (L) provocada por el aumento de N. Esto fija un límite superior a la expansión del producto lo cual, dada las condiciones de primer orden, hacen posible que el nivel del producto esté por

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

debajo del producto de una empresa maximizadora de beneficios bajo condiciones de competencia perfecta".

### 3.3.2.3. La Teoría económica de los grupos de interés o *Rent-Seeking*

Básicamente, hasta ahora se ha caracterizado el "mercado político" como el espacio en el que los políticos, por un lado, ofrecen a los votantes un conjunto de programas sociales y económicos a cambio de votos; y, por otro lado, establecen una negociación con la burocracia para obtener la mayor provisión de bienes y servicios, dados los recursos financieros que los votantes ponen en manos de los políticos. Votantes, políticos y burócratas se supone que actúan todos intentando maximizar la utilidad, entendida ésta en términos de preferencia personal.

Pero a nadie se le escapa que en el "espacio" político, tanto por el lado de los votantes como por el lado de la burocracia, intervienen grupos de personas que participan en el mismo de una forma muy activa[65]. El objetivo de estos grupos y/o personas no es otro que influir en el proceso de elección social para, o bien conseguir que en el vector de bienes y servicios socialmente definido sus intereses tengan una mayor ponderación, o bien que la regulación estatal defina o conserve unas reglas de juego en un determinado mercado o sector que les favorezca, o bien tengan una menor ponderación en las cargas impositivas, o bien que sus opiniones en cualquier materia cuenten.

La idea del rol de los grupos de interés o "persuadores" quedó en parte reflejada en esta investigación cuando se abordó la teoría económica de la acción colectiva de Downs (1957). Lo que ahora nos interesa indagar es si la acción de los grupos de intereses son o no políticamente neutrales. La corriente política denominada *pluralista* (Benedicto y Morán, 1995) de gran predicamento en la teoría política americana, tiene una concepción positiva de la acción colectiva vehiculada mediante grupos o *lobbies* (sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones profesionales, organizaciones de

65 Entendemos la idea de "activa" como la voluntad de influir en el proceso político, bien financiando a un grupo para que obtenga de los representantes alguna que otra concesión, bien realizando esfuerzos personales para persuadir a políticos o burócratas. Esta idea se contrapone al del votante que sólo influye mediante el voto cada cierto tiempo.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

consumidores...). Y lo que es aún más relevante, esta perspectiva de la acción colectiva tiende a sostener que las organizaciones y grupos privados son ubicuos y que esta ubicuidad se debe a la propensión fundamental de los humanos a formar asociaciones y a unirse a ellas. En el trasfondo de esta corriente late el convencimiento de que, en términos netos, la influencia de los grupos es neutral, pues todo individuo es, a un tiempo, votante, contribuyente, profesional, etc.[66] "Además, a causa de esta múltiple calidad de socio, él limitará las actividades egoístas de cualquier grupo particular al que él pertenece" (Buchanan y Tullock, 1962: 329).

Si se asume la idea del pluralismo político, poco importa la existencia de los grupos de interés, pues, en términos netos, la influencia de los distintos grupos se cancelan. ¿Es esto cierto? ¿Son neutrales respecto a la distribución de las ganancias de la interacción social? La respuesta de Buchanan y Tullock (1962) y de Mancus Olson (1965) es negativa. Para los primeros, se debe reconocer que pocos individuos, si los hay, sólo serán miembros de *todos* los grupos simultáneamente, e, incluso pasando por alto esto, la calidad del socio en distintos grupos generará distintos grados de interés individual. "El hecho de que el miembro de la asociación comercial o del sindicato es también un consumidor no limitará efectivamente sus actividades al buscar ventaja diferencial para su grupo productor, a causa de la importancia predominante de su papel productor con respecto a cualquier decisión concreta que el Gobierno pudiera considerar en relación con la industria específica" (Buchanan y Tullock, 1962: 329).

El objetivo de Mancus Olson (1965) en su *The Logic of Collective Action* fue demostrar, con el aparataje de la teoría económica, que no todos los intereses colectivos particulares tienen la misma posibilidad de articularse mediante grupos de intereses[67]. En su más simple formulación de la lógica de la acción colectiva, Olson presenta la sencilla ecuación de costes (C), beneficios brutos ($V_i$) para el individuo i, y los beneficios netos ($A_i$) para el individuo de la propia contribución de i al bien colectivo del grupo: $A_i = V_i - C$. Si

66 No entramos en esta investigación a considerar las teorías corporativistas y neocorporativistas del proceso político, pues nuestro interés está centrado en las teorías económicas aplicadas al *role* del Estado.

67 El trabajo de Olson (1965), cuyo antecedente está en Downs (1957), fue una carga en la línea de flotación, no sólo de la teoría pluralista, sino de la teoría marxista.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

$A_i>0$ para algún i, el grupo es *privilegiado* y presumiblemente tendrá éxito. Si $A_i<0$ para todo i, el grupo es *latente*, y fracasará a no ser que halle otros incentivos no vinculados al bien colectivo (selectivos) que induzcan contribuciones.

Olson aplica entonces este análisis aritmético a varios grupos de interés clásicos: sindicatos, asociaciones profesionales, *lobbies* industriales y *lobbies* agrarios. Concluye que estos grupos son generalmente latentes, y por tanto, sus éxitos dependen de incentivos selectivos que induzcan contribuciones de sus miembros[68]. Por ejemplo, los sindicatos suelen beneficiarse de las reglas de las tiendas sindicales que obligan a los trabajadores a afiliarse o al menos a pagar cuotas. Las asociaciones profesionales dependen de sus bienes privados, como revistas, seguros baratos, asesoría de inversiones y, el más importante para muchas asociaciones, concesión restrictiva de licencias para el ejercicio de la profesión.

En su análisis, Olson pretende hacer dos cosas: 1) mostrar que el incentivo racional para un individuo en un grupo latente es no contribuir a la provisión del bien colectivo para el grupo por sí mismo; 2) mostrar que cualquiera que sea el caso, el tamaño es uno de los factores determinantes para decidir si es o no posible que la protección voluntaria y racional del interés individual dé lugar a un comportamiento orientado hacia el grupo. Los grupos pequeños favorecerán sus intereses comunes mejor que los grandes. Para Olson, una de las claves de la fácil articulación de los grupos pequeños es que unido a los incentivos económicos de la provisión del bien colectivo, existen incentivos sociales. "Si un pequeño grupo de personas interesados en un bien colectivo fueran también amigos personales o pertenecieran al mismo club social, y algunos miembros del grupo dejaran que otros soportaran la carga de proporcionar ese bien colectivo, podrían, aunque ganaran económicamente con ese curso de acción, perder socialmente con ello y tal vez la pérdida social excedería a la ganancia económica. Sus amigos podrían recurrir a la "presión social para animarlos a hacer su parte [...]" (Olson, 1965: 70)

Es claro que la teoría de Olson intenta explicar la desigualdad de los grupos de interés a la hora de articularse en organizaciones que posibiliten

68 En la literatura, la explicación de la organización de los grandes grupos de interés de muchos miembros que se explican por los incentivos selectivos, se conoce como *teoría del subproducto*. Ver Hardin, 1991; Frohlich, Oppenheimer y Young, 1971.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

el "cabildeo" con políticos y burócratas. No obstante, existe la posibilidad de que el propio sistema político cree mecanismos de "contra-poder", institucionalizando, por ejemplo, la representación de determinados grupos y facilitando su financiación (sindicatos, asociaciones de consumidores). O bien, que los "empresarios" políticos, por razones de su propia carrera, consideren que es de su interés privado trabajar para proveer beneficios colectivos a grupos latentes relevantes. En este último caso, Hardin (1991) considera que los empresarios políticos pueden trabajar en beneficio de los grupos fundamentalmente de dos modos distintos. Primero, pueden ser candidatos a cargos electivos que se dan cuenta de que, aunque un grupo pueda no estar organizado, existe a pesar de todo como grupo latente y sus miembros podrían sentirse más inclinados a votar por candidatos que intentan proveer al grupo con un beneficio colectivo. El segundo modo en que los empresarios políticos pueden trabajar en beneficio de los grupos es –como los directivos de negocios empresariales– creando y expandiendo organizaciones y persiguiendo beneficios colectivos para los miembros de la organización, en parte porque avanzarán en sus propias carreras con el tamaño y la prosperidad de sus organizaciones.

La Teoría de la elección colectiva de Olson ha desatado una importante controversia. Así Hardin (1991: 108 y ss.) cree que la teoría del "subproducto" tiene dos importantes defectos. El primero, y menos importante, es que muchos de los incentivos selectivos que se suelen asociar a los grupos no tienen un gran poder de motivación. "Esto no es cierto en lo que respecta a la solidaridad, la concesión restrictiva de licencias de ejercicio profesional o los reglamentos de las tiendas sindicales, pero es cierto en lo que respecta al acceso de instalaciones recreativas, la recepción de revistas y los seguros gremiales, por ejemplo". El segundo, y más serio, es que, si bien la teoría de subproducto puede explicar las contribuciones a una organización política ya existente, no parece explicar cómo se organizaron muchos grupos en sus inicios, pues, muchas organizaciones se construyeron para perseguir beneficios colectivos y muchos de los incentivos selectivos habitualmente discutidos deben haber aparecido con posterioridad a la existencia de la organización.

En línea con Hardin, Mary Douglas (1986) cuestiona que la dimensión crítica del orden social (acción colectiva) sea la dimensión del grupo. Cree que Olson comparte la idea de que la mayoría de las organizaciones sociales, si no se fundan en el beneficio selectivo individual, comienzan como pequeños grupos en los que reina la confianza, y, que las especiales características del

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

grupo resuelven, pues, el problema del orden social. Esto es precisamente lo que cuestiona Douglas (1986). En la práctica, nos dice, las sociedades de dimensiones reducidas no ilustran muy bien la visión idealizada. "Algunas fomentan efectivamente la mutua confianza, otras no [...] Es indudable que existe comunidades que han conseguido funcionar como tales, pero es contrario a los principios de la investigación racional seleccionar tan sólo los casos que cuadran y desdeñar el más que apreciable resto" (Douglas, 1986: 46).

Hirschman (1982) realiza un cuestionamiento de las tesis de Olson desde bases empíricas. Para el autor alemán, Mancur Olson proclamó la imposibilidad de la acción colectiva de grandes grupos (justo cuando Daniel Bell (1976) proclamaba el "fin de la ideologías") en el preciso momento en que en el Mundo Occidental iba a verse envuelto en una oleada sin precedentes de movimientos públicos, desfiles, protestas e ideologías. "El libro de Olson fue ampliamente elogiado, como en efecto merecía por la lucidez de su análisis, pero la inconsistencia existente entre la teoría triunfante y la práctica recalcitrante que apareció enseguida ha pasado desapercibida [...] Una crítica general que puede formularse contra el análisis de Olson –y contra gran parte de la teoría de la decisión económica en general– es el hecho de que sus agentes, si bien son eficientes y a menudo aun ingeniosas y astutas, *carecen de historia*" (Hirschman, 1982: 89-90). La hipótesis de Hirschman va en sentido opuesto. Para él, el individuo participa en la acción pública porque existe una preferencia por las actividades públicas sobre las actividades privadas. Además, afirma que el beneficio de la acción colectiva para un individuo no es la diferencia existente entre el resultado esperado y el esfuerzo realizado, sino la *suma* de estas dos magnitudes. De aquí se deduce una consecuencia inmediata y sorprendente: dado que el producto y el objetivo de la acción colectiva son de ordinario un bien público al alcance de todos, la única forma en que un individuo puede aumentar el beneficio recibido de la acción colectiva es el incremento de su propia aportación, de su esfuerzo en aras de la política pública que defiende. Para el autor alemán, en lugar de esconderse y tratar de obtener un viaje gratis, un individuo verdaderamente maximizador tratará de ser lo más activo posible, dentro de los límites impuestos por sus otras actividades y sus otros objetos esenciales.

Independientemente de la controversia alrededor de la relevancia del análisis de Olson (1965), lo que ha sido asumido por la Teoría de los Fallos del Estado es la presencia de grupos de intereses particulares que utilizan el

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

proceso político de elección social para obtener rentas, sean estas de forma directa (transferencias, por ejemplo), o de forma indirecta (mediante una regulación). Además, se añade que, en esencia, las actividades de estos grupos son un despilfarro para la sociedad, y no sólo por las rentas perdidas debido a la presencia de costes de monopolio u oligopolio, sino debido a la disipación de la propia renta potencialmente apropiable. Esta teoría tiene un nombre: *Rent-Seeking* (buscadores de rentas).

La autora que utilizó por primera vez el concepto de *Rent-Seeking* fue Anne Krueger (1974), en un trabajo titulado *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. El artículo centraba su atención en las economías de mercado, en las que las restricciones gubernamentales sobre la actividad económica eran hechos cotidianos omnipresentes. Tales restricciones dan lugar, según la teoría, a rentas de distintos caracteres; y la gente, compite por esas rentas, unas veces de forma legal y, en otras ocasiones, la actividad *Rent-Seeking* toma caminos ilegales, tales como el soborno, la corrupción, el contrabando y los mercados negros. Krueger (1974) desarrolló un modelo de competencia *Rent-Seeking* para el caso sustancial de que las rentas tengan su origen en restricciones cuantitativas sobre el comercio internacional. En tal caso, dedujo que:

1. La *Rent-Seeking* competitiva lleva a que la economía opere dentro de su curva de transformación.
2. La pérdida de bienestar asociada con las restricciones cuantitativas es inequívocamente mayor que la pérdida producida por el arancel equivalente a aquella restricción.
3. La *Rent-Seeking* competitiva da como resultado una divergencia entre los costes privados y sociales en determinadas actividades[69].

Gordon Tullock (1967*b*) es una de las figuras académicas que más han contribuido a la profundización y divulgación de la teoría *Rent-Seeking*. En su pionero artículo[70], *The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies y Therf*, trató de

69 Krueger (1974) aportó estimaciones del valor de las rentas generadas por licencias de importación en la India y Turquía, detectando su gran peso en relación al producto nacional bruto de esos países.

70 La publicación pionera de Tullock (1967*b*) se realizó antes que la de Krueger (1974), pero esta última tuvo una mayor difusión al principio por haberse publicado en una revista de mayor impacto.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

demostrar que las pérdidas de bienestar en los mercados monopolísticos y regulados eran superiores al famoso *triángulo de Herberger*. Como se sabe, Harberger (1954) estableció que el monopolio, aparte de procurar una redistribución del excedente del consumidor a favor de los productores, produce una pérdida de eficiencia (bienestar) que se mide por el triángulo que forman todos aquellos intercambios socialmente eficientes, pero que un monopolio no perfectamente discriminador no puede realizar, salvo que no se guíe por la maximización del beneficio. Sin embargo, el propio Haberger (1954) había determinado empíricamente que la pérdida de bienestar económico causada por el monopolio en Estados Unidos era muy pequeña, acaso del orden de una décima parte del 1% del producto nacional. Esto dejaba apenas sin argumentos a los economistas en contra del monopolio, pues, en términos de eficiencia (el campo del economista), poco se podía decir ante unas cifras tan exiguas de pérdida de bienestar. Las transferencias de rentas de los consumidores al monopolista es una cuestión de opinión (campo, según de algunos, no del economista).

Tullock (1967*b*) recusó a la teoría económica por medir la pérdida del bienestar sólo en términos de los "triángulos de Herberger". Para Tullock (1967*b*) si el triángulo $P_1BDP_0$ de la Figura 22 es la transferencia de la renta que un monopolio afortunado puede extraer de sus consumidores, seguramente podría esperarse que los monopolistas potenciales, ante gran premio, invirtieran bastantes recursos en la actividad de monopolización. De hecho, "el valor capitalizado de la transferencia de renta una vez descontado el riesgo, es mucho mayor que lo que sugiere el rectángulo, puesto que éste solo representa un único período de transferencia. Los empresarios estarían dispuestos a invertir recursos para intentar formar un monopolio hasta que el coste marginal igualara el rendimiento marginal descontado. Los clientes potenciales estarían interesados en evitar la transferencia y deberían hacer grandes inversiones a tal fin" (Tullock, 1993: 116). Por tanto, para Tullock (1967*b*), los individuos "gastan" una considerable cantidad de recursos[71],

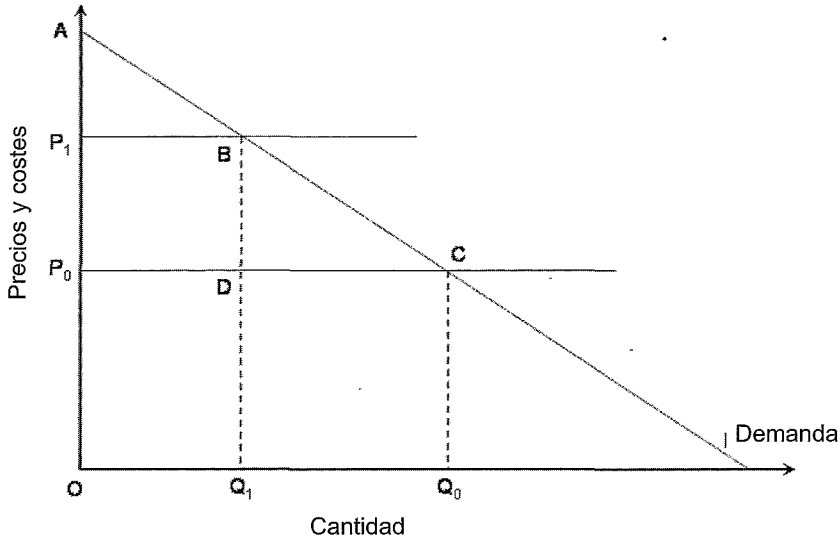
71 Entre los gastos que los empresarios realizan para apropiarse del "rectángulo de Tullock" cabría incluir: a) gastos y esfuerzos de todo tipo realizados por los potenciales titulares del derecho de monopolio o beneficiarios de la protección artificial de sus mercados; b) gastos y esfuerzos realizados por los empleados públicos para reaccionar frente a los gastos anteriores, o para obtener ingresos adicionales; c) distorsiones a terceras personas derivadas del proceso anterior.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

bien en hacerse con el monopolio, bien en romperlo, bien en mantenerlo. Todo esto hace que el método de medida del triángulo de bienestar soslaya estos importantes costes y, de hecho, subestime, en gran parte, la pérdida de bienestar causada por el monopolio. A su juicio, el "rectángulo de Tullock" debe sumarse, en conjunto o en parte, al "triángulo de Harberger" cuando se calcula la pérdida de bienestar asociada a los monopolios[72].

**Figura 22**




Tullock (1993)

72 Para R. Congleton (1988: 182), en el proceso se generan otro tipo de pérdidas sociales indirectas, equivalentes al costo de oportunidad de esas rentas si se hubiese empleado en otra actividad, esta vez de carácter productivo. De esta forma, el Coste Social (Sc) total del *Rent-Seeking* vendría definido por:

$$Sc = (H+C) + (L-C) = H+L$$

donde H representa el triángulo de Herberger, C el coste directo de conseguir el monopolio, L el beneficio (coste de oportunidad) de la inversión alternativa a C, menos C. En resumen, el coste total es igual a los costes directos de obtención de la renta desde el sector público, más los costes de oportunidad de los recursos invertidos en la obtención de la renta.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Tullock (1971) amplió la idea de *Rent-Seeking* en el coste de recursos de las presiones competitivas sobre políticos y burócratas, bien por aquellos que pretendían obtener transferencias gubernamentales, bien por los que intentaban evitarlas. Unos u otros ganarían tal confrontación; pero para Tullock, desde el punto de vista social, los recursos invertidos en el conflicto entre los dos grupos de interés representan un total despilfarro. Al igual que en el análisis de la acción colectiva de Olson (1965), el hecho de que el juego de transferencias en sí sea de suma negativa no implica que aquellos que participan en tales batallas políticas se están comportando de forma irracional. "Nos encontramos justamente con un ejemplo del dilema de los prisioneros en el, a menudo, incómodo mundo en el que nos encontramos" (Tullock, 1993: 123).

En la línea de la *Public Choice*, Tullock (1967*b*; 1971; 1993) y la Escuela de Virginia, se ocupan ante todo de la manipulación por los *lobbies* de los gobiernos democráticos a fin de obtener privilegios especiales, pero bajo circunstancias donde la gente perjudicada por estos privilegios sufren un daño mayor que lo que ganan los beneficiarios. Tullock (1993) cree que un determinante fundamental del volumen de recursos dedicados a la *Rent-Seeking* es la magnitud de las rentas de que dispone el mercado político. Pero, desgraciadamente, la lógica de la acción colectiva de Olson (1965) enfoca con mayor agudeza la gran variedad de individuos que desean proteger sus derechos de propiedad de la avidez de los *rent-seekers*, pero que no pueden organizarse con eficacia a causa del problema del *free rider*. Por tanto, la gran cantidad de rentas que genera, o que potencialmente puede generar, el mercado político y la desigual capacidad de organización de los intereses, unido a la racional ignorancia del votante, favorece una inversión improductiva de empresarios ávidos de atrapar las rentas[73]. Todo este proceso desemboca normalmente en una pérdida importante de excedentes del consumidor, tanto de forma directa (incrementos de precios en mercados regulados) como indirecta (impuestos para soportar todo el entramado institucional).

Tullock (1993) establece, asimismo, que los burócratas juegan un papel relevante en los mercados políticos de intermediación. De este rol contribuyen de forma importante a la *Rent-Seeking* y al derroche de riqueza en la

73 La "compra" de los políticos o la venta "al mejor postor" que realiza el político, son elementos permanentes en la literatura de la *Rent-Seeking*.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sociedad, haciendo prevalecer su *status* como grupo de interés especial, pequeño, privilegiado y homogéneo, fortalecido por su capacidad para imponerse a sus miembros y superando de este modo el efecto *free rider*. Piensa que en la mayoría de las democracias, la burocracia mantiene un peso político importante simplemente porque sus miembros constituyen una minoría considerable del electorado. Además, aún cuando sólo se reconozca la fortaleza de su voto, como votantes bien informados sobre los temas importantes de sus departamentos, representarían una seria oposición frente a los intentos de limitar el tamaño de la Administración. En conclusión, nuestro autor considera que los burócratas realizan activamente *Rent-Seeking* a través del proceso político, conspirando a menudo con poderosos grupos de interés y relevantes comités políticos. En ciertos casos, esta *Rent-Seeking* se plasma en tasas de *output* excesivas, en otros casos en presupuestos hinchados y en otras más en manifiesta indolencia e ineptitud. Pero, no obstante, Tullock (1993) exculpa en parte a los burócratas cuando dice que no debe olvidarse que con frecuencia, los burócratas son manipulados por otros *rent-seekers* y que ciertamente no desarrollarían con tanta eficacia tal actividad sin la extensa condescendencia de los políticos y la ignorancia racional de muchos de los electores.

Como indicamos, a la evolución y desarrollo de la teoría de la búsqueda de las rentas en el sector público ha resultado sorprendentemente cuantiosa. Uno de los aspectos en los que se ha centrado el análisis del comportamiento *Rent-Seeking* se refiere a la perdurabilidad del derecho de monopolio o de restricción de la competencia a que se opta. La relación entre la perdurabilidad de un derecho, los beneficios que genera al empresario que lo obtiene, y el tipo de norma jurídica en que se recoge el derecho, permite introducir en las actividades *Rent-Seeking* los papeles que juegan el sistema normativo y el sistema judicial en éstas.

Según la opinión avanzada por Lander y Posner (1975), la independencia judicial juega un papel activo en la promoción de la *Rent-Seeking* en el legislativo, al promover una legislación duradera. Así, la judicatura ayuda a los legisladores en cada momento a aumentar las rentas disponibles para los grupos de interés afortunados, al asegurar que el trabajo de una legislatura no sea trastocada por la siguiente. Esta idea de garantizar las rentas se debe a que el proceso legislativo se concibe como un proceso de intercambio entre grupos de interés demandantes de una legislación que les favorezca y oferentes de un apoyo electoral y económico; y los legisladores demandantes



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de apoyo electoral y económico (financiación de campañas, recomendaciones de votar a sus miembros, procesos implícitos de favores futuros, o sobornos explícitos, etc.) y oferentes de legislación específica. Este proceso de intercambio genera "contratos" suscritos entre políticos y burócratas, por un lado, y grupos de intereses, por otro, que están sometidos a un factor de riesgo por incumplimiento. De ahí, que para Landes y Posner (1975), existe un *trade off* entre las mayorías cualificadas necesarias para remover la legislación y la independencia del poder judicial. Esto vendría explicado básicamente, por tanto, por la necesidad que tienen los grupos de garantizarse que la "inversión" está relativamente garantizada.

Crain y Tollison (1990) extienden el modelo de Landes y Posner mediante la consideración del veto presidencial como parte del proceso legislativo. El veto presidencial (en los estados, del gobernador) actúa dificultando el incumplimiento de los contratos suscritos en el pasado por el legislativo. Se convierte, según los autores, en una especie de tercera cámara que garantiza la durabilidad de la legislación, y actúa a su vez como substitutivo de la menor independencia de los jueces del legislativo, de la mayor inestabilidad parlamentaria y de la mayor dificultad de emprender reformas del texto constitucional.

Parece claro con lo dicho más arriba, que el empresario que invierte recursos para apropiarse de rentas creadas artificialmente por el sector público toma en consideración, como uno de los principales factores determinantes de su inversión, el período previsible de disfrute del derecho, porque su duración está directamente relacionada con las ganancias potenciales de su disfrute. Un derecho puede ser disfrutado por tiempo *indefinido* o puede ser *temporal*. La decisión del buscador de rentas del sector público varía, según la literatura *Rent-Seeking*, de uno a otro caso; y lo mismo ocurre con el costo social esperado, y con la posible solución social para la extinción de tales costes. Es lógico pensar que cuando el derecho es indefinido, las inversiones de los buscadores de rentas se realiza de una sola vez antes de que aquel sea asignado. Por tanto, la mera intención de la desregulación del derecho propiciada por otro grupo, o por algún político, generará la reacción del empresario regulado en aras a salvaguardar la inversión realizada. Además Tullock (1993) señala que a medida que el derecho original ha sido sucesivamente transmitido, los nuevos operadores emplearán una mayor virulencia en la defensa de la regulación. Esto es debido a lo que el autor norteamericano denomina *la trampa de las ganancias transitorias*. Su tesis es que sólo existen

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

ganancias transitorias cuando el Gobierno establece privilegios para un grupo de gente. Los sucesores de los beneficios originales, normalmente no obtendrán ganancias excepcionales[74]. Por esto, la eliminación de la regulación casi siempre implica pérdidas para los que ahora tienen el privilegio. Para evitarlas, lucharán por retenerlo. Por todo ello, cree Tullock (1993), que una vez se ha obtenido una renta concreta, es de prever que la amenaza de sus gastos de protección modere las iniciativas de reforma, como implica claramente la trampa de las ganancias transitorias. "Observándolo de forma objetiva, el hecho de que los gastos de protección de la renta despilfarren recursos escasos debilita el argumento de bienestar social gracias a la desregulación, al menos mientras los tipos de descuento se mantengan altos" (Tullock, 1993: 197).

Respecto a todo tipo de concesiones temporales (concesiones de cafeterías en edificios públicos o autopistas, fotocopiadoras en centros académicos, etc.), las inversiones, dado que los *costes de Tullock* no han sido capitalizados en su totalidad, provocan sucesivas reinversiones periódicas para continuar disfrutando del derecho. Consecuentemente, mantiene la literatura *Rent-Seeking*, la desrreglamentación de estas actividades supondría un ahorro sustancial en los sucesivos coste sociales[75].

Hasta lo visto acerca de la *Rent-Seeking*, los grupos de intereses privados tratan, a través de un proceso de influencia (aportación a los gastos de campaña del político, sobornos, etc.), que los políticos y/o burócratas les asigne algunos derechos o les regule alguna actividad[76]. Pero no menos interesante es el caso en el que los propios políticos se convierten en parte activa. MacChesney (1987) impulsó substancialmente este análisis al integrar el

74 Un coso típico es el mercado regulado de autotaxis: las nuevas licencias generan actividades *Rent-Seeking* (sobornos, abogados, etc.) para obtenerlas. Una vez obtenidas, al tramitarlas a un segundo tomador, los precios reflejarán el flujo de beneficios extraordinarios actualizadas a un determinado descuento. Por tanto, los nuevos operadores que las han adquirido de segunda mano no obtendrán beneficios extraordinarios.

75 No estamos seguro de esta conclusión. La desregulación, en mucho de los casos, sólo llevaría un cambio en la temporalidad del derecho. Se convertiría en indefinido y la actividad *Rent-Seeking* perviviría.

76 La actividad *Rent-Seeking* se extiende, evidentemente, a la concesión por la administraciones de determinados contratos para suministrar bienes y servicios. Es coherente con esta teoría, que para evitar riesgos, las empresas constructoras, por ejemplo, acuerden repartirse las ofertas (plicas) en cada caso.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

papel del político en el modelo básico de *Rent-Seeking*. McChesney (1987) pasó a considerar a los políticos no sólo como meros intermediarios en la distribución de la riqueza en respuesta a las demandas privadas en competencia, sino como agentes independientes que articulan sus propias demandas a las que responden los agentes privados. Esta inversión conceptual de los papeles, a su vez, lleva a la consideración de las vías, distintas a la creación de renta, por las que los políticos pueden obtener ganancias de los grupos privados. Para MacChesney (1987), el cargo político confiere un "derecho de propiedad", no sólo para legislar rentas, sino también para imponer costes. Un político puede obtener ganancias, absteniéndose de ejercer su derecho a imponer restricciones gravosas sobre las actuaciones privadas. Por ejemplo, la aprobación de regulaciones e impuestos muy precisos reducirá los rendimientos que los propietarios de capital privado extraen de sus cualificaciones e inversiones. A fin de proteger estos rendimientos, los propietarios privados se ven incentivados a pactar con los legisladores, a pagar exacciones. Por todo ello, la simple amenaza de una regulación (o impuesto) impulsará a los productores a pagar a los políticos un precio a cambio de la inacción gubernamental. Este precio excederá a cualquier pago por regulaciones creadoras de renta. Para McChesney (1987: 108): "las amenazas se hacen con disimulo. Se lee, por ejemplo, que los líderes republicanos están enviando un mensaje vagamente amenazador a los comités de acción política del mundo empresarial: dadnos más, o podemos hacer algo imprudente".

Cerramos este epígrafe dedicado a los grupos de intereses preguntándonos por la evidencia empírica del coste social de los *rent-seekers*. Se han realizado algunos estudios de medición de costes económico real de alguna actividad de búsqueda de renta en sectores industriales específicos. A modo de ejemplo, Tollison y Wagner (1988) analizaron el sector de la industria del tabaco norteamericano, presumiendo, para simplificar, que el proceso de *Rent-Seeking* es perfectamente competitivo en este sector. Estos autores encuentran que la pérdida social total es de 11,2 miles de millones de dólares (rectángulo de Tullock), más los 800 derivados del descenso del consumo originado por el exceso de carga fiscal. El coste social superaría, en definitiva, los ingresos totales del Estado derivados de la imposición específica sobre el tabaco. La adición de los costes administrativos de recaudación implicarían que la cantidad neta recaudada es aún menor, por lo que el coste social de las interferencias fiscales y reglamentarias sobre las actividades de producción y

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

consumo de tabaco superaría en todo caso los beneficios de tales actividades (equiparables a los ingresos del Estado).

A pesar de los esfuerzos de Tollison y Wagner (1988) y de otros, la medición del coste social de las actividades de los buscadores de rentas no es una cuestión pacífica. Aunque Posner (1975) estableció que las actividades gastan toda la renta apropiable (la disipación total del rectángulo de Tullock), lo cierto es que no hay un acuerdo acerca si el coste total es igual, menor o, incluso, superior. El mismo Tullock (1993) no cree que pueda perdurar los resultados de disipación y sobredisipación, al menos respecto a actividades donde los competidores llegan a ser conscientes de que toman parte de una actividad "ex ante", lo cual reduce su valor esperado. En definitiva, la medición exacta del coste social de las actividades *Rent-Seeking* es una cuestión complicada. El propio Tullock (1993: 185) así lo admite, aunque reitera que la "subdisipación, donde aquellos que buscan las rentas o privilegios (*rent-seekers*), en su conjunto, gastan menos que el valor de la renta disponible, es un resultado más probable. Hillman y Katz (1984) han demostrado que la aversión al riesgo entre las *rent-seekers* dará lugar a tal resultado".

### *3.3.3. El cálculo del consenso*

El análisis supuestamente positivo de la *Public Choice* trata de demostrar que el proceso político es utilizado por los distintos individuos y colectivos (políticos, burócratas, grupos de intereses, etc.) para redistribuir la renta y la riqueza a su favor. No niegan, como hemos visto, que el *Estado productor* tenga un espacio importante. Lo que sí denuncian es que a través del proceso de decisión colectiva, el sector público ha crecido más allá de lo "razonable", y esto principalmente porque en un juego perverso distintas mayorías aprueban programas específicos que financian todos, incluidos las minorías no gobernantes. Por tanto, el problema no reside únicamente en teorías económicas equivocadas; el verdadero problema es político: las reglas mayoritarias de decisión democrática. El potencial explicativo de este modelo del proceso democrático no se desvanece, sino que, quizá, incluso aumente con la presencia de mayorías cíclicas. En efecto, en una situación de mayorías cíclicas, el juego democrático a lo largo de una secuencia de períodos dará lugar a que se aprueben una serie de proyectos a lo largo del

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

tiempo, caracterizados por beneficiar a grupos de población distintos en cada periodo[77].

Se debe a Buchanan y Tullock (1962) la exposición más brillante y profunda de la idea de que el proceso democrático basado en la regla de la mayoría genera una redistribución constante y creciente de la renta y la riqueza, y que todo esto genera una expansión "excesiva" del sector público. En la construcción del análisis que les lleva a esta conclusión del sector público, los autores parten de tres postulados básicos. Primero, consideran que la acción colectiva debe ser vista, por el contrario de toda idea *organicista*, como la acción de los individuos cuando optan por cumplir determinados objetivos colectivamente en vez de individualmente y el Estado se ve nada más que como el conjunto de los procesos (la maquinaria) que permite que tal acción colectiva tenga lugar. Este enfoque sitúa al Estado en algo que es construido por hombres, un instrumento[78]. Segundo, en línea con el pensamiento de Wicksell (1897) y Lindhal (1919), sostienen que la acción colectiva debe sujetarse a la idea de intercambio voluntario. De este modo, "básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante [al mercado]. Dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr ciertos objetivos comunes. En realidad, ellos "intercambian" *inputs* con la seguridad de un *output* comúnmente compartido" (Buchanan y Tullock, 1962: 44). Por ello, rechazan la idea de que la política sea necesariamente un juego de suma cero o negativa. Y tercero, consideran que existe una falla considerable entre la racionalidad individual en la elección de mercado y la misma en la elección colectiva. El elector-votante reconoce, desde luego, la existencia tanto del beneficio como del coste de cualquier acción pública propuesta, pero ni su propia participación en los costes ni en los beneficios puede ser tan fácilmente estimada como en las elecciones de mercado comparables. Junto al factor incertidumbre, que puede entenderse fácilmente que limita el alcance del cálculo racional, el individuo particular pierde el sentido de la responsabilidad de la toma de decisiones que es inherente a la elección privada.

77 La Escuela de Virginia no menosprecia las influencias por el lado de la oferta en la explicación del sector público, pero sí considera que las más importantes se deben al lado de la demanda (votantes, políticos y grupos de interés).

78 Es manifiesta la idea del *homo economicus*, central en todos los planteamientos de la *Public Choice*.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Dada la estructura conceptual recogida en los tres postulados básicos escritos en el párrafo anterior, Buchanan y Tullock construyen, a su juicio, una teoría de la acción colectiva: "lo que nosotros pensamos que debe ser un Estado". La preocupación analítica de los autores es construir una teoría que coadyuve a contestar a la pregunta que nos hemos planteado en este capítulo: ¿cómo debe ser trazada la línea divisoria entre la acción colectiva y la privada? ¿Cuál es el ámbito de la elección individual o privada y cuál el de la social?[79].

En la construcción de la respuesta, nuestros autores se retrotraen a una pregunta previa: ¿cuándo una sociedad compuesta por individuos libres y racionales maximizadores de la utilidad elegirá emprender la acción colectivamente en vez de individualmente? La contestación es inmediata: el individuo encontrará provechoso examinar la posibilidad de organizar una actividad colectivamente cuando espere incrementar la utilidad a través de la acción colectiva de dos formas distintas. En primer lugar, la acción colectiva puede eliminar algunos *costes externos* que las acciones privadas de otros individuos imponen sobre el individuo en cuestión. En segundo lugar, la acción colectiva puede ser necesaria para asegurar algunos *beneficios externos* o adicionales que no pueden asegurarse a través del comportamiento puramente individual[80].

Pero siendo cierto que la acción colectiva procura en algunos casos la disminución de la acción negativa de las decisiones de los otros, no lo es menos que toda acción conlleva *costes de la toma de decisiones*[81]. Por tanto, para Buchanan y Tullock, lo relevante a la hora de decidir si colectivizamos o no una elección, es comparar la suma de los costes (*costes de interdependencia social*) de utilizar un ámbito (mercado) u otro (Estado o acción colectiva). Así, un caso extremo sería la decisión en los mercados sin externalidades negativas.

79 Buchanan y Tullock (1962) en esencia están discutiendo las propiedades normativas de una constitución, que en realidad es una batería de reglas de decisión colectiva.

80 A pesar de vislumbrar la acción colectiva como un mecanismo de reducir los costes o de incrementar los beneficios, nuestros autores optan por fundir ambos aspectos en uno sólo: "Intuitivamente, este enfoque es más aceptable si concebimos la actividad del Estado como dirigida a eliminar externalidades negativas [...]" (Buchanan y Tullock, 1962: 71).

81 Los autores definen a estos costes como los estimados por participar en las decisiones cuando se necesitan dos o más individuos para alcanzar el acuerdo.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

En este caso, lo racional es tomar decisiones individualmente. En los demás casos, se debe comparar la suma de los costes externos y los costes de la toma de decisiones de ambos ámbitos y elegir el que presente los costes de interdependencia social más bajos.

El esquema conceptual descrito les lleva a Buchanan y Tullock a establecer dos importantes proposiciones. Primero, la existencia de costes externos en los mercados no es condición suficiente para colectivizar una actividad. Será necesario comparar los costes de transacción de las acciones voluntarias para internalizarlas con los costes de la interdependencia social de la acción colectiva[82]. Segundo, y sin duda la piedra angular de su teoría, los costes de la interdependencia social de la acción colectiva son función directa de la regla de decisión que se utilice en cada caso. Dicho de otra manera, cada regla de decisión colectiva tiene asociadas unas funciones de costes externos y de toma de decisiones[83]. A partir de aquí, la respuesta de Buchanan y Tullock al *problema de la demarcación* es inmediata: la colectividad de las acciones es función de las reglas democráticas de decisión. Si en el "pacto constitucional" se logra que las reglas elegidas sean las más eficientes –las de menores costes de interdependencia– el ámbito de lo público será el mayor posible. En el caso contrario, la decisión racional de los individuos será dejar al mercado una mayor cantidad de actividades[84].

El problema surge a la hora de asociar en una relación biyectiva un vector de reglas óptimas de elección social al vector de actividades que presenten externalidades negativas en el ámbito de la elección individual. En principio, y como regla general lógica, los autores nos dicen que toda actividad potencial estatal o colectiva no debería organizarse a través de la aplicación de la misma regla de la toma de decisiones; este parece un punto obvio que se deriva directamente del análisis general del cálculo del individuo. Y aún dan

82 Este es un argumento básico en Coase (1960).

83 Los costes externos en el ámbito de la acción colectiva son aquellos que el grupo hace recaer sobre determinados individuos; por ejemplo, al decidir colectivamente sobre el urbanismo, las decisiones tienen efectos negativos sobre aquellos propietarios a los que se les ha limitado la edificabilidad de sus solares.

84 Aunque Buchanan y Tullock (1962: 40) son muy explícitos al rechazar la noción de Función de Bienestar Social: "no empleamos una concepción orgánica por la puerta trasera", lo cierto es que no escapan a su lógica, al remitirnos al análisis positivo y normativo de las reglas de decisión social.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

un paso más: aíslan dos campos distintos de la actividad estatal potencial. En la primera categoría sitúan las posibles decisiones colectivas o públicas que modifican o limitan la estructura de los derechos humanos o de propiedad del individuo después de que éstas han sido una vez definidas y generalmente aceptadas por la comunidad. En tales casos, el individuo preverá que la acción del grupo en esta área puede imponer costes severos sobre él, de ahí que la regla óptima se acerque a la unanimidad[85]. En la segunda categoría de actividades potenciales colectivas, los autores incluyen todas aquellas que son más característicamente llevadas a cabo por los Estados.

A juicio de Buchanan y Tullock, otra proposición general que coadyuva a definir el vector de reglas óptimas de decisión colectiva es aquella que especifica que cualquier cambio en la estructura institucional de la acción colectiva hacia un modelo "ideal de la legislación general" –en el sentido de Hayek (1973)– y al margen de la "legislación diferencial" o "discriminatoria", tendrá el efecto de reducir el alcance de los costes externos que el individuo podrá esperar de cualquier regla particular de la toma de decisiones colectiva. Por tanto, si permanece igual el resto, él tenderá a soportar reglas menos inclusivas para la toma de decisiones a medida que las instituciones colectivas cambien en esa dirección.

Aún con las proposiciones generales referenciadas en los párrafos anteriores, subsiste el problema básico: ¿qué reglas elegiría un individuo racional en el "pacto constitucional"?[86]. Para Buchanan y Tullock (1962: 109) en términos apriorísticos, no hay nada en el análisis de los costes de interdependencia que señale ninguna unicidad en la regla que requiere una mayoría como decisiva. "El punto (n/2+1) parece, a priori, que no representa nada más que una entre las muchas posibles reglas, y parecería muy improbable que esta regla fuera "idealmente" elegida para algo más que un conjunto muy limitado de actividades colectivas. Pensándolo bien, no parece que el 51% de la población de votantes sea mucho más preferible que el 49%".

85 La mayoría de las constituciones de los países democráticos contienen mecanismos procesales que impiden que los derechos fundamentales sean violados o modificados mediante procesos de votación democráticos ordinarios. Este núcleo "duro" de las constituciones nos vislumbra específicamente el aspecto *protector* del Estado.

86 Decimos reglas y no regla en singular porque las constituciones son, como se dijo, una batería de reglas para tomar decisiones colectivas en distintos entornos. Además, muchas veces es más trascendente el proceso que las propias reglas.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Para nuestros autores, si se hace abstracción de los costes de la toma de decisiones, la regla elegida por el individuo racional será la unanimidad; esta conclusión se deriva sólo de la aceptación de la relación funcional entre los costes externos y la regla de la decisión colectiva, ya que cuando se exige unanimidad, no es posible que los demás impongan costes externos a un individuo sin su consentimiento.

Pero obviar los costes de la toma de decisiones de la regla utilizada en las decisiones es simplemente situarse lejos de la realidad, y Buchanan y Tullock no lo hacen. Así, establecen que la experiencia cotidiana en el trabajo de comités de diversos tamaños confirma la relación funcional directa entre los costes del individuo en la toma de decisiones colectiva y el tamaño del grupo requerido para alcanzar el acuerdo. Estos costes de la toma de decisiones, básicamente, surgen allí donde normalmente existe un campo de negociación, y, reconociendo esto, cada individuo tratará de asegurarse las máximas ganancias posibles para sí mientras mantiene las ganancias netas de sus compañeros en el acuerdo al mínimo. Cada individuo estará motivado a tratar de encubrir sus preferencias verdaderas a los otros para asegurar una mayor participación del "excedente" que se espera obtener de la elección que se lleve a cabo. Desde el punto de vista del individuo participante, puede ser racional alguna inversión considerable en la "negociación", aunque desde el punto de vista social puede ser un despilfarro.

Está claro por lo dicho que Buchanan y Tullock (1962: 124) son plenamente conscientes de los costes de utilizar la regla de la unanimidad. Lo que reclaman es la centralidad de esta regla en la discusión normativa acerca de las reglas óptimas de decisión colectiva. Lo deseable u óptimo teórico debe ser el criterio de Pareto, y a partir de aquí, las reglas "reales" adoptadas deben estar lo más cerca posible de aquél. Por el contrario, señalan que en la discusión política, por el contrario, muchos estudiosos parecen que han pasado por alto el lugar central que la regla de la unanimidad debe ocupar en cualquier teoría normativa del estado democrático. "Hemos sido testigos de una inversión por medio de la cual [...] la regla de la mayoría ha sido elevada al *status* que debería ocupar la regla de la unanimidad".

Los autores de la Escuela de Virginia critican a los economistas del bienestar y a los politólogos por la aceptación sin cuestionamiento de la regla de la mayoría en las decisiones colectivas. No dudan en afirmar que si se supone igual intensidad de preferencias en cada votación, y además, en el momento de la elección constitucional, un individuo pudiera sentirse confiado de

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

que hubiera un gran número de temas para ser decididos en el futuro de tal forma que su propia postura variará al azar entre la mayoría y la minoría, sin una intensidad diferencial predecible en ninguno de los dos casos, lo racional sería aceptar la regla de la mayoría simple. Pero en realidad, las decisiones colectivas no presentan las características señaladas, de ahí que Buchanan y Tullock sostengan que la regla de la mayoría da como resultado de su aplicación una redistribución constante a favor de las mayorías más activas de cada momento y/o la adopción de decisiones con efectos negativos netos en el bienestar social, principalmente, esto último, por la desigual de las intensidades de las preferencias.

La explicación de los efectos negativos de las reglas de la mayoría en las decisiones colectivas la realizan con la ayuda de un sencillo modelo, al que aplican la teoría de juegos. El modelo reproduce decisiones adoptadas por un grupo de vecinos (granjeros) que eligen colectivamente mediante la regla de la mayoría el grado de reparación de las distintas carreteras locales. Suponen, además, que cualquier comportamiento ético ("kantiano") por un subgrupo sólo traería para éste una situación peor que antes de cualquier decisión. Dadas estas premisas y aplicando el modelo, Buchanan y Tullock llegan a las siguientes conclusiones:

1. Si se supone que tanto la mayoría como la minoría tienen idéntica intensidad de votos por cada uno de los temas, entonces la regla de la mayoría procura situaciones óptimas paretianas desde el punto de vista de la eficiencia[87].
2. Cuando la intensidad de las preferencias de la minoría es suficientemente más grande que la mayoría, la minoría estará dispuesta a sacrificar votos suficientes sobre otros temas para separar a los votantes marginales de la mayoría. Es este caso, el intercambio de votos o *logrolling* es una mejora paretiana, independientemente de los juicios éticos sobre él.
3. Aunque el intercambio de votos o *logrolling* mitiga los efectos negativos de la regla de la mayoría, no los evita del todo. Para el caso del modelo utilizado, Buchanan y Tullock (1962: 172) nos dicen que, dado que las instituciones fiscales postuladas aseguran que el 100% de los votantes compartan los costes de cada proyecto de reparación aprobado, pero

87 No se tomarán decisiones que signifiquen resultados netos negativos desde el punto de vista social.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sólo se requiere una mínima participación del 51% de los votantes en los beneficios netos por parte de la votación de la mayoría simple, "el resultado natural sería que cada carretera del municipio estaría mantenida a un nivel considerablemente más elevado y a un mayor gasto que lo que es racional desde el punto de vista individual de los granjeros que viven a lo largo de ella. Cada individuo del grupo se comportaría racionalmente, pero el resultado sería irracional". Estaríamos, en definitiva, ante el Dilema del Prisionero.

4. La mínima condición para que la regla de la mayoría dé resultados redistributivos es que los beneficios de la actividad pública estén significativamente más concentrados o localizados que los costes. En la realidad, los impuestos generales y difusos, caracterizados por muchas exenciones especiales, financian los presupuestos en los cuales se diseñan los servicios públicos para, por lo menos en un amplio grado, beneficiar a grupos particulares en la sociedad. "No hay claramente un conflicto aparente entre las predicciones que surgen inicialmente de nuestro modelo y la realidad fiscal tal y como es comúnmente interpretada" (Buchanan y Tullock, 1962: 178).
5. También es posible la redistribución y los juegos de suma negativa social en la aplicación de la regla de la mayoría cuando un proyecto produzca beneficios generales (bien público samuelsoniano) si la mayoría tiene éxito al establecer el impuesto total que financia el proyecto sobre los hombros de la minoría.
6. Si una mayoría va a explotar a una minoría, los medios más "eficientes" de hacerlo es la imposición de simples transferencias redistributivas (impuestos de cuantía global) en vez de los medios indirectos de financiación impositiva general de los beneficios especiales de un servicio público (o, a la inversa, financiación impositiva especial del beneficio general de los servicios públicos).
7. La aplicación de la regla de la mayoría, cuando se permiten "pagos adicionales", puede mejorar los resultados. En primer lugar, los pagos adicionales aseguran que los fondos se invertirán del modo más productivo. En segundo lugar, no hay ningún requisito de que los proyectos emprendidos proporcionen servicios físicos a más de una mayoría de votantes. En concreto, si se introducen pagos adicionales hay seguridad

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de que la toma de decisiones según la regla de la mayoría conducirá a posiciones en la frontera de la optimalidad de Pareto[88].

8. Aún en el caso en que no se permitan pagos adicionales, si las negociaciones se amplían para incluir temas más heterogéneos, los resultados de la regla de la mayoría comenzarán a aproximarse a las que surgen del modelo que permite pagos adicionales sin restricción.
9. Si no permiten pagos adicionales, ni la dictadura, ni la regla de la unanimidad producirán imputaciones en la frontera de Pareto en todos los casos. La regla de la unanimidad siempre tendrá como resultado un desplazamiento hacia la frontera, pero no hay garantía de que la frontera o la superficie serán alcanzados. Por tanto, encuentran que el criterio de Pareto sugiere la conclusión paradójica de que la compra y la venta abierta de votos políticos puede realmente conducir a una "mejora" para el grupo.
10. Lo que la introducción de los pagos adicionales consigue es la conversión de todas las decisiones colectivas en elementos *puramente redistributivos*. A menos que un proyecto de inversión pública "merezca la pena", en el sentido de valor de mercado, los pagos adicionales surgirán para impedir que la acción sea tomada haciendo caso omiso a la regla de la elección. Pero lo que los pagos adicionales no pueden impedir son las transferencias netas de la renta real entre los distintos individuos y grupos. Con pagos adicionales completos, las reglas de la toma de las decisiones sólo determinan la estructura de las transferencias netas de la renta, no influyen en el ámbito de la actividad colectiva "productiva".
11. La regla que minimiza los "costes externos" de las transferencias es la regla de la unanimidad.
12. Bajo la hipótesis del modelo, no hay ninguna razón para esperar que la votación de la mayoría simple tuviera como resultado una transferencia neta de renta real del rico al pobre.
13. Un medio de reducir los *costes de interdependencia* generalmente es la introducción del Gobierno representativo, pues traslada hacia abajo la función de costes de decisión[89].

88 Buchanan y Tullock (1962) demuestran que las pagos adicionales posibilitan que *cualquier* regla de decisión social procura posiciones óptimas paretianas, incluida la "dictadura".

89 El modelo de Buchanan y Tullock (1962) suponía una democracia directa. En el capítulo XV demuestran que el modelo también es de aplicación en los casos de democracia representativa.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

14. Aunque es perfectamente lógico que se condene moralmente el intercambio de votos cuando se aplica la regla de la mayoría, no lo es cuando la regla que se aplica es la de la unanimidad, pues el voto no representa el poder potencial para imponer costes sobre los otros. De hecho, el intercambio normal de mercado es, en un sentido real, equivalente a la regla política de la unanimidad.

Dadas las condiciones del modelo de Buchanan y Tullock, es directa la recomendación normativa que realizan: el individuo racional situado en el "pacto constitucional" debe elegir lógicamente las reglas de decisión colectiva más inclusivas posibles (lo más próximo a la unanimidad) para disminuir al máximo posible los costes externos de la acción colectiva.

Nuestros autores suponen que su análisis describe en términos muy generales el *cálculo* de *individuo particular* cuando hace frente a la cuestión de las reglas de la toma de decisiones apropiadas para las elecciones del grupo. Dado que el individuo conoce, según hemos visto en el modelo y se constata en la realidad, que los grupos sociales (el *triángulo de hierro*) utilizan el proceso político para redistribuir la renta a su favor y, por el contrario, desconoce el papel que él estará jugando en el proceso real de la toma de decisiones colectivas en cualquier momento particular en el futuro, su propio egoísmo le conducirá a elegir en la mayoría de los casos reglas más inclusivas que la mayoría simple. Por tanto, el mensaje de Buchanan y Tullock (1962) es claro: debemos reformar la Constitución para evitar el despilfarro y las redistribuciones no pactadas.

En la argumentación anterior de Buchanan y Tullock (1962) queda un cabo teórico suelto por resolver: ¿cómo es posible que individuos distintos acuerden por unanimidad las reglas de la acción colectiva (Constitución) si tienen distintas opiniones sobre los costes esperados? La respuesta está en la *incertidumbre*[90]: "esta discusión [sobre las reglas] no debería ser distinta a la de los posibles participantes en un juego donde ellos discuten reglas apropiadas bajo las que el juego se jugará. Puesto que ningún jugador puede anticipar qué reglas específicas podrían beneficiarle durante una jugada concreta del juego, él puede, junto con todos los jugadores, intente establecer un

90 Esto ha llegado a conocerse como el "velo de la incertidumbre" por contraposición al "velo de la ignorancia" de John Rawls (1971).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

conjunto de reglas que constituirán el juego más interesante para el jugador medio representativo. El hacer esto satisface el egoísmo de cada jugador" (Buchanan y Tullock, 1962: 107).

En la visión constitucionalista de Buchanan (1985*a*) juega un papel fundamental el concepto de *incertidumbre*. Sin él, no se sostiene el edificio conceptual construido por Buchanan y por toda la vertiente constitucionalista de la Escuela de Virginia. La reforma constitucional que normativamente defienden sólo es posible bajo un consenso unánime de los individuos egoístas, y éste, a su vez, según hemos visto, depende del fuerte componente de *incertidumbre* que tendrían las circunstancias del "pacto constitucional". Pero el concepto de incertidumbre utilizado está lejos utilizado en problemas de maximización de la utilidad esperada. Para Hamlim (1984*b*), la incertidumbre en el ámbito de la elección constitucional es más amplia: es una incertidumbre que tiene su origen en la incapacidad de los individuos para predecir *ex ante* los *estados* que realmente existirán, unido a una incapacidad de identificar *ex ante* cuál será la propia posición personal en cualquier estado.

Buchanan (1985*a*) y su Escuela suponen que en función de las reglas de decisión alternativas consideradas, sólo se pueden suponer estados *ex post* alternativas; pero no se conocen las posiciones personales que cada individuo ocupará en cada uno de los estados sociales previsibles. Siendo así, los individuos no maximizarán su *propia expectativa* de utilidad, no tratarán de resolver un problema de maximización de utilidad; sino que enfocarán la elección hacia *un conjunto de valores básicos, independientes de estados personales específicos*. Para la *Public Choice*, la elección constitucional tras el *velo de incertidumbre* no deja de ser racional, pero se convierte en *equitativa*: los intereses en juego se centrarán en el establecimiento de normas justas, porque cada individuo es incapaz de predecir la posición concreta que él ocupará pasado un período de tiempo extenso, una vez que la Constitución entre en funcionamiento. Por tanto, la elección de las reglas se hará de acuerdo con un sentido más inclusivo del propio interés que el que informaría la elección entre resultados o distribuciones finales: basta con que la vigencia de la norma elegida se prolongue a plazos de tiempo lo suficientemente largos como para que el velo de incertidumbre actúe en este sentido (Buchanan, 1985: 22). En definitiva, suponen que, desde un punto de vista normativo, la presencia de incertidumbre suple así al eventual "altruismo" constitucional. La incertidumbre genera, pues, una actitud en los individuos racionales *más moral* que la que los mismos individuos tienen en las decisiones ordinarias del mercado.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Podemos sintetizar en las siguientes aseveraciones la visión normativa que se extrae del *Cálculo del Consenso* sobre el sector público:

1. Los individuos, normalmente asociados en grupos o en coaliciones, utilizan los mecanismos del sector público para la redistribuir la renta a su favor.
2. La regla de la mayoría, profusamente utilizada en las democracias occidentales, es el mecanismo político que hace posible la redistribución intergrupal, además de permitir juegos de suma negativa social.
3. Dada la expansión incontrolada del sector público que procuran las reglas y los procedimientos de decisión política, la única forma de evitar el "colapso" es rediseñar las reglas (Constitución).
4. La reforma constitucional ha de partir de un estado social cierto, histórico; es decir, del *status quo*[91] de cada sociedad.
5. El consenso o cuasiunanimidad de la reforma constitucional se consigue gracias a la incertidumbre de los individuos respecto al rol que les tocará "jugar" en el futuro con dichas reglas.

### *3.3.4. El Estado como Leviatán*

Es evidente que del "pacto constitucional" propuesto por Buchanan y Tullock (1962) saldrá una u otra constitución en función de la idea que tengan los individuos respecto al comportamiento que se espera tengan *ex post* los responsables de gestionar los asuntos públicos. En principio se podría pensar que un sistema constitucional y democrático prevé mecanismos políticos suficientes para que los gobernantes no traten de "sustraer" la renta y la riqueza de los gobernados. Entre otros mecanismos están la división de poderes de Montesquieu y Locke, el mercado abierto en la competencia política entre partidos políticos, los tribunales constitucionales, etc. Con estos controles políticos y unas reglas de decisión más inclusivas que la de

91 El *status quo* se define como "el conjunto global de las reglas e instituciones que existen en un punto temporal concreto"(Buchanan, 1975: 77), y comprende los derechos individuales de propiedad (en sentido económico), las reglas o procedimientos por los que tales derechos pueden ser intercambiados, los derechos de pertenencia a una comunidad política y los derechos y poderes específicos que los individuos atribuyen al ámbito decisorio colectivo para la provisión y financiación de los bienes y servicios públicos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la mayoría, podríamos suponer que la reforma constitucional propugnada por Buchanan y Tullock (1962) estaría completa, pero esto no es así.

Buchanan y Brennan (1980), precisamente, critican que, en gran medida, los economistas modernos han aceptado implícitamente el supuesto dominante en el siglo XX de que los procesos electorales nominalmente democráticos son suficientes en sí mismos para garantizar que la actividad del Estado permanezca dentro de límites aceptables. Sostienen que el análisis constitucional en economía se ha centrado, consecuentemente, en la elección entre procedimientos electorales alternativos como elemento principal en el capítulo constitucional del individuo, olvidándose de la importancia de las reglas no electorales, cuando en la realidad "juegan un papel importante en la mayor parte de las constituciones democráticas actualmente vigentes y que no es evidente, sobre bases intuitivas, que estas sean menos significativas en cuanto a ejercer un control sobre el Estado que las restricciones puramente electorales. Por ejemplo, un gran número de constituciones incluyen limitaciones en lo que se refiere al ámbito de la actividad pública: se establecen unas reglas que especifican aquello que los Estados pueden o no pueden hacer" (Buchanan y Brennan, 1980: 28).

Si en el *Cálculo de Consenso*, los economistas Buchanan y Tullock (1962) nos llamaban la atención sobre la necesidad de revisar las reglas de decisión colectiva para hacerlas más inclusivas (mayorías cualificadas), de tal manera que evitasen el crecimiento desmedido del Estado y las redistribuciones indeseables, en el *Poder Fiscal*, de nuevo James Buchanan, pero ahora junto a Geoffrey Brennan, nos da un nuevo mensaje: pongámonos en el peor de los casos; imaginemos que el grupo de individuos que gestionan el Estado utilizan todo el *poder fiscal* de que disponen los propios Estados. En ese caso, las extracción de renta y riqueza de los gobernados sería total, y la economía se arruinaría. Es más, no es necesario que en todos los períodos los gobernantes se comportasen como *Leviatanes*[92], bastaría, lo que aún es peor tal como se verá, que lo hiciesen esporádicamente. Si existe tal posibilidad –nos dicen–, aunque extrema, lo racional para los individuos situados en el *pacto constitucional* es introducir controles no electorales que permitan evitar

92 El modelo del *Leviatán* propuesto por Buchanan y Brennan (1980) supone la presunción de que los agentes decisorios gubernamentales maximizan sus propias utilidades extrayendo las rentas a los ciudadanos.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la posibilidad de que el Estado se apropie de las rentas y las riquezas de los individuos[93].

Para Buchanan y Brennan (1980), el poder fiscal es la manifestación más conocida del poder de coacción del Estado. Este poder fiscal conlleva la facultad de imponer a los individuos y, más generalmente, a las instituciones privadas gravámenes a las que solamente puede hacerse frente mediante una transferencia al Estado de recursos económicos, o de los derechos financieros sobre tales recursos. Además, el poder impositivo, *per se*, no lleva consigo la obligación alguna en cuanto a emplear los ingresos obtenidos de forma concreta. Es decir, el poder fiscal no implica por lógica la naturaleza del gasto, con lo que la discrecionalidad del gobernante es casi absoluta y el supuesto "intercambio voluntario" entre bienes públicos y privados de la teoría económica ortodoxa se torna una mera quimera.

Específicamente, Buchanan y Brennan suponen que el proceso político, tal como funciona en la etapa posconstitucional, no se ve constreñido eficazmente por la competencia electoral y que el proceso electoral puede limitar adecuadamente las naturales tendencias de los Gobiernos sólo cuando está acompañado por restricciones adicionales y por reglas impuestas a nivel constitucional. Por tanto, el principal objetivo de los autores era delinear el subconjunto de esas limitaciones no electorales, relacionadas con los poderes fiscales, que podrían ser elegidas por el ciudadano-contribuyente racional. En definitiva, opinan que "sin duda, la teoría de la elección colectiva no ha sido particularmente optimista sobre la posibilidad de que el mecanismo político genere resultados con propiedades de bienestar deseables: se ha reconocido que la regla de la mayoría genera resultados que pueden ser no óptimos o ineficientes de acuerdo con criterios paretianos normales. Sin negar esto, parece claro que no hemos sido *suficientemente pesimistas*" (Buchanan y Brennan, 1980: 48)[94].

93 En la teoría política, la idea de que al diseñar las reglas sociales es necesario ponerse en el peor de los casos no es nueva. De hecho, David Hume (1987:30) escribió que "al elaborar un sistema de gobierno y fijar los diversos contrapesos y cautelas de la constitución, debe suponerse que todo hombre es un bellaco, y no tiene otro fin en sus actos que su interés personal. Mediante este interés hemos de gobernarlo [...] Sin esto, dicen, en vano nos enorgullecemos en las ventajas de una constitución, pues al final resultará que no tenemos otra seguridad para nuestras libertades y haciendas que la buena voluntad de nuestros gobernantes; es decir, ninguna".

94 Las cursivas son nuestras.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Con el propósito de demostrar que los controles políticos son insuficientes sin una *constitución fiscal*, los autores construyen un modelo analítico del Estado, en el que se incorpora la presunción de que los agentes decisorios gubernamentales maximizan su propia utilidad; y más concretamente, suponen que los gobiernos maximizan los ingresos de cualquier fuente impositiva que esté constitucionalmente a su alcance. Los ingresos obtenidos, si no hay límites sobre los usos a los que se pueden dedicar, se supone que vienen a ser equivalente a la renta privada para los agentes decisorios. Pero aún con controles, Buchanan y Brennan (1980: 53 y ss.) señalan que el supuesto básico de maximizar el ingreso sigue siendo válido, porque este viene a ser un sustitutivo del "excedente". Por tanto, si los controles de los usos de los ingresos exigen, por ejemplo, que cierta proporción *a* de los ingresos totales sea gastada en unos bienes y servicios específicos, entonces el "excedente" del Estado, S, la renta que percibe el Estado para su uso discrecional, es el exceso de los ingresos recaudados sobre el gasto de usos concretos, G. En términos precisos, el modelo del *Leviatán* de Buchanan y Brennan (1980) supone maximizar la siguiente función:

$$S = (1 - a)\, R$$

siendo $S = R - G$ y $G = a R$

En el *explanans* del modelo, además de la hipótesis del *Leviatán*, Buchanan y Brennan (1980: 53 y ss.), suponen dos condiciones. Primera, el grupo que en cada momento ostenta los resortes del gobierno constitucional se comporta como un monopolista natural, pues la competencia mientras dure el mandato es casi nula[95]. Segunda, el Estado es representado en el modelo como una única unidad, análoga a la unidad personal: "estamos, como anunciamos previamente, dando un salto heroico desde la maximización de la

95 Esta idea originariamente está en el trabajo de Gordon Tullock (1965*b*: 458 y ss.). En él sostenía que el gobierno "puede tratarse por completo como un problema económico, en particular como ejemplo de un problema de control de los monopolios naturales". La caracterización del "gobierno" como monopolio se debe, según Tullock, a que sólo podemos tener un gabinete, un alcalde, un presidente o una mayoría parlamentaria. "La economía de escala, que opera como barrera de entrada, es la regla de la votación por mayoría que establece que "el grupo empresarial" que obtiene la mitad de los clientes puede expulsar del mercado al otro u otros grupos empresariales".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

utilidad individual al supuesto de un único *máximax* del Estado [...]". Este tratamiento monolítico de un colectivo tan heterodoxo como los políticos y los burócratas lo resuelven a través de una mimesis: toman la analogía de la "mano invisible" de Smith, y suponen que la maximización de los ingresos surge de la iteración de todo el conjunto de los agentes decisores gubernamentales, incluso sin que ninguna persona establezca explícitamente el máximo ingreso como objetivo de su propia actuación.

Dadas las condiciones generales descritas, la aplicación de las herramientas de la microeconomía al modelo es obvia. De esta aplicación, realizada entre los capítulos 3 al 9 de su *Poder Fiscal*, Buchanan y Brennan (1980) extraen las siguientes conclusiones lógicas:

a) Creen que la elección constitucional del contribuyente-beneficiario que actúa bajo la expectativa de un proceso posconstitucional del tipo *Leviatán*, conlleva el que opte por instrumentos institucionales que limiten el potencial recaudador del sistema impositivo. Para ello, un medio para dicho objetivo consiste en limitar constitucionalmente el tamaño de la base impositiva; otro es la imposición de limitaciones sobre posibles estructuras de los tipos impositivos aplicables a cualquier base dada.

b) Respecto a la imposición sobre los bienes, rechazan la teoría de la "imposición óptima" de la hacienda pública ortodoxa, que establece que para obtener una determinada cantidad de ingresos, es posible diseñar un conjunto de impuestos indirectos diferenciales que conlleve una pérdida de bienestar o un "exceso de gravamen" menor que el de un impuesto de igual ingreso que recaiga uniformemente sobre todos los bienes directamente gravables. Precisamente, sostienen Buchanan y Brennan (1980: 89) que el conjunto mínimamente distorsionante de impuestos indirectos (es decir, con tipos inversamente relacionados con el grado de sustitución respecto al ocio) sirve para incrementar los límites de los ingresos máximos por encima de los que arrojaría un impuesto uniforme sobre los bienes y, casi con certeza, sirve para incrementar los ingresos totales más allá de los niveles deseados.

c) Rechazan, por irrelevante, la demostración de la ortodoxia hacendística de que, dentro de la hipótesis de un modelo racional, un gravamen sobre el flujo de renta es equivalente a un impuesto sobre el valor del capital que origina dicha renta. Lo peligroso para nuestros autores es el supuesto implícito en dicha teoría de que las necesidades recaudatorias del Estado

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

están fijadas, de alguna forma, independientemente del proceso impositivo.

d) Sostienen que en el caso de un "*Leviatán* perpetuo" (período infinito), la posibilidad de establecer los tipos impositivos *ex post* podría ser no deseable ni para el ciudadano-contribuyente ni para el Estado. Esto es debido a que si el contribuyente tiene una gran adversión al riesgo, tenderá a preferir la certidumbre del consumo actual a la probabilidad entre un mayor consumo futuro y la confiscación. En este caso, al *Leviatán* le será difícil animar al contribuyente a que ahorre. Por tanto, parece probable que las posibilidades de una colusión implícita, a lo largo de "partidas sucesivas" del juego, aseguren al menos algunas de las ganancias mutuas. Sin embargo, a juicio de Buchanan y Brenan (1980), una restricción más explícitamente constitucional que relacione el anuncio previo con la obligatoriedad será la preferida por *ambas* partes.

e) Establecen que cuando se predice que un *Leviatán* maximizar de los ingresos sólo aparece de vez en cuando ("*Leviatán* probabilístico"), aparecen dos desviaciones respecto al análisis anterior. La primera, al *Leviatán* ya no le interesa anunciar previamente los tipos impositivos. La segunda, incluso si se exige de algún modo el anuncio previo de los impuestos, el capital es de una naturaleza tal que no resultaría factible un ajuste significativo corriente o dentro del período. Por eso, dada la naturaleza del capital, cualquier impuesto sobre él es *ex post*, de ahí que "la imposición sobre el capital produce el efecto de permitirle al Estado maximizador ocasional de los ingresos fiscales la extensión de sus apetitos, de forma que pueda "disfrutar" de los frutos de muchos períodos" (Buchanan y Brennan, 1980: 127).

f) A partir del reconocimiento de los argumentos plasmados en el punto anterior, Buchanan y Brennan (1980) extraen dos implicaciones para el cálculo (hipotético) constitucional del individuo. Primero, el contribuyente debería insistir en la exigencia constitucional de que todos los tipos impositivos sean promulgados previamente. Segundo, el contribuyente potencial debería mostrar una preferencia constitucional por la imposición sobre la renta y, recíprocamente, una antipatía hacia la imposición sobre el capital.

g) Sostienen que el poder para endeudarse le permite al Gobierno la apropiación *ahora* (en algún período corriente, en vez de futuro) del valor

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

capitalizado de las corrientes de ingresos futuros. Bajo el "*Leviatán* perpetuo", el significado fundamental de tal poder de endeudamiento es, según Buchanan y Brennan (1980), sólo un efecto sobre la corriente temporal del gasto público más que sobre su nivel agregado. En cambio, señalan que la situación es espectacularmente distinta bajo la hipótesis del *Leviatán* probabilístico. En este caso, el poder de endeudamiento implica que el Gobierno maximizador de los ingresos, con el poder en sus manos pero sin la previsión de su continuidad en él, puede, a través del endeudamiento, apropiarse del valor total de los ingresos impositivos de *todos* los períodos futuros, incluidos aquellos en los que tal Leviatán ya no esté en funciones.

h) En la línea con el punto anterior, señalan también que cuando se considera el endeudamiento gubernamental, es necesario distinguir entre las fuentes internas y externas de los fondos, porque si el Leviatán puede vender títulos de la deuda en el *exterior*, no hay forma de que el individuo pueda hacer ajustes compensatorios de comportamiento, incluso si prevé en su totalidad las cargas impositivas del periodo futuro. Y si no se produce tal previsión, "el ahorro máximo no limita la emisión de deuda". (Buchanan y Brennan, 1980: 143). De ahí que nuestros autores sostengan que las limitaciones constitucionales a la capacidad de endeudamiento externo tendería entonces a ser más restrictivos que los límites sobre la capacidad de endeudarse internamente.

i) Respecto a la creación de dinero, Buchanan y Brennan (1980) mantienen que la concesión al Gobierno de un privilegio monopolístico en la creación de dinero es equivalente a permitirle que establezca un impuesto sobre los activos monetarios; es decir, sobre la riqueza. Por tanto, todas las prevenciones constitucionales previstas para los instrumentos fiscales son, según nuestros autores, aplicables a la política monetaria; de ahí su insistencia en una "constitución monetaria" que incorpore cierto conjunto de normas referidas al alcance de la expansión monetaria.

j) A la pregunta de cómo puede asegurarse el beneficiario-contribuyente potencial de que los ingresos recaudados se dedicarán a la financiación de aquellos bienes y servicios que él valora, máxime cuando, una vez concedido el poder impositivo, poco impide que el *Leviatán*, utilice los ingresos para conseguir sus propios objetivos, Buchanan y Brennan (1980: 196) contestan que un mecanismo eficaz sería la afectación fiscal

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de ingresos y gastos. La implicación normativa de nuestros autores es que cada actividad del Gobierno, cada componente presupuestario, debería tener asignado para sí un instrumento impositivo específico, o un conjunto de ellos, diseñados no simplemente para garantizar un nivel de ingresos adecuados y apropiado para un nivel de actividad previsiblemente deseado, sino, más específicamente, para conseguir la complementariedad entre la base imponible y la actividad gubernamental.

k) Entienden que entre las limitaciones constitucionales fiscales y las limitaciones constitucionales no fiscales existen relaciones de sustituibilidad y complementariedad. En el caso del último aspecto, Buchanan y Brennan (1980: 197-212) resaltan la necesidad de encorsetar el potencial de regulaciones directas e indirectas del *Leviatán*, de tal manera que eviten la posibilidad de obviar las limitaciones fiscales a través de esos mecanismos.

l) Por último, creen que una de las medidas que coadyuvaría a disciplinar al *Leviatán* es la *federalización* de la estructura política; es decir, la devisión de la organización política en dimensiones autónomas más pequeñas con capacidad para gravar y realizar provisiones de bienes y servicios. En concreto, opinan que la competencia intergubernamental por los recursos fiscales y la movilidad interjurisdiccional de las personas a la búsqueda de "ganancias fiscales" puede ofrecer sustitutos, parcialmente o posiblemente completos, de las restricciones fiscales explícitas sobre el poder impositivo. Incluso, dan un paso más al sostener, en base al modelo utilizado, que la federalización puede ser eficiente incluso cuando se estima que los bienes públicos deseados son "nacionales" en el sentido extremo samuelsoniano[96].

En conclusión, el trabajo de Buchanan y Brennan es esencialmente una búsqueda de las estructuras de control eficientes para una típica relación de agencia. Las conclusiones de su trabajo le llevan a establecer que el individuo situado en la *posición original* (momento hipotético de creación o reforma constitucional), si actúa racionalmente y bajo el *velo de la incertidumbre* limitará constitucionalmente la discrecionalidad fiscal y monetaria del *agente*.

96 Importantes en este aspecto de la competencia fiscal espacial son los trabajos pioneros de Charles Tiebout (1956) y del propio Buchanan (1956) a través de su *Teoría de los Clubs*.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

De no hacerlo así, la consecuencias son claras: apropiación de la renta y de la riqueza y crecimiento "desmedido" del sector público. No creen que las restricciones políticas y morales sean epurias para el control, pero sí insuficientes para cuando el sector público tiene el comportamiento descrito en el modelo *Leviatán*.

Como se ha visto, los autores ligados a la *Public Choice* han concentrado la atención analítica en las reglas políticas de la elección colectiva con el propósito de explicar lo que a su juicio ha sido el "desbordamiento" de los límites del Estado de la "natural" línea de demarcación entre lo público y lo privado. El problema para esta corriente no está tanto en la aplicación de una teoría económica "errónea", como la que sustentó la llamada *síntesis neoclásica keynesiana*[97], sino en las reglas de juego de la interacción política que han permitido la aplicación de políticas económicas "perversas" y la actuación partidista de grupos e individuos bajo los mantos del "interés general" y del "déspota benevolente".

La construcción analítica que le ha servido a la Escuela de Virginia como ariete contra el *Leviatán* ha estado sustentada en la idea wickselliana del intercambio voluntario, completada luego por su discípulo Lindhal[98]. Sobre la base de la teoría austríaca de la utilidad marginal, Wicksell (1897) y Lindhal (1919) han realizado uno de los intentos más penetrantes y más consecuentes para justificar racionalmente la política fiscal. Presuponen estos autores que el individuo trueca con la sociedad, o más correctamente, con los demás

97 El hecho de centrar su crítica en las reglas de juego políticas, no significa que no ataque, incluso con virulencia, la ortodoxia económica que legitimó la intervención estatal. Baste como muestra el siguiente pasaje de Buchanan (1991: 202-3): "Se ha producido un error intelectual de enormes proporciones, y no exclusivamente por parte de los políticos. El error también alcanza a los economistas. El "escritorzuelo académico" que debe soportar la mayor responsabilidad es Lord Keynes, cuyo pensamiento fue aceptado sin críticas por los economistas tanto en Gran Bretaña como en los Estados Unidos. La evidencia histórica disponible sobre los malos efectos de las ideas de Keynes no puede continuar ignorándose. Los economistas Keynesianos han relajado a los políticos: han destruido la efectiva restricción existente sobre los naturales deseos de los políticos de gastar y hacerlo sin la aparente necesidad de gravar".

98 Buchanan y Tullock (1962: 34) declaran expresamente esta influencia intelectual: "Se debe considerar responsable a Knot Wicksell, en su original y altamente sugestivo trabajo sobre la organización fiscal, de la inspiración de muchas de las ideas que desarrollan aquí [*El cálculo del consenso*]".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

individuos. Los objetos de la transacción son los servicios públicos, siendo su precio el impuesto. Por tanto, en la esfera pública, defienden el principio de la imposición según el cual debe exigirse que el valor marginal predeterminado por la imposición debe ser igual al valor que el servicio público marginal tiene para el contribuyente en términos de dinero. La idea subyacente es la misma que la de la economía general, a saber: que cada uno trata de comprar en el mercado más barato y que la demanda aumenta hasta que en punto en que la utilidad de una pequeña adición es sobrepasada por el sacrificio de pagarla. De aquí que la imposición no sea considerada como una interferencia en la formación de los precios bajo la libre competencia, sino como una parte integrante de la misma, perfectamente compatible con sus principios. Por consiguiente, el óptimo fiscal es definido como la posición en que se eleva al máximo el valor monetario de la utilidad total derivada por todos los ciudadanos de la actividad estatal.

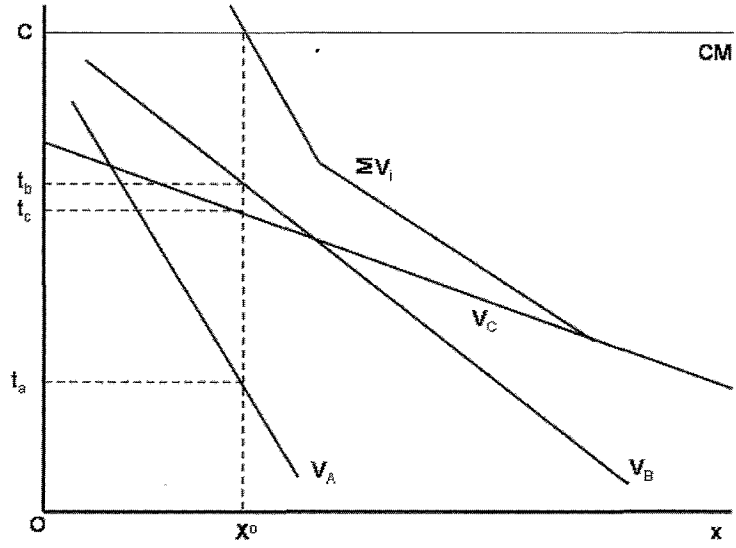
El marco teórico ideal de Wicksell-Lindhal es aquel en que los individuos están dispuestos a intercambiar bienes privados por bienes públicos[99], y que éstos serán ofrecidos en una cantidad tal que la suma de las valoraciones individuales iguala el coste marginal de suministrar la cantidad de dicho bien. Además, el impuesto que paga cada individuo es igual a la valoración que da a la cantidad suministrada colectivamente. En este caso ideal, las condiciones de eficiencia samuelsoniana se cumplen plenamente y no existe redistribución de la renta entre los individuos. Estaríamos ante el denominado *equilibrio de Lindhal* (ver gráfico 23).

99 Como se ha señalado antes, los bienes públicos se distinguen de los bienes privados por dos factores: 1) son de "oferta conjunta" y 2) son "no excluyentes". Snidal (1979: 173-217), respecto a estos factores, realiza una serie de puntualizaciones. Así, en referencia a la oferta conjunta aclara: primero, que el coste relevante es el *coste marginal de extensión* (cMext.), que es el coste de extender el consumo de una unidad dada del bien a un consumidor adicional. Dicho coste es cero para un bien público; segundo, los bienes públicos no son lo mismo que bienes gratuitos; tercero, la oferta conjunta no equivale a economías de escala; cuarto, la conjunción de oferta tiene que ser distinguida del exceso de capacidad. Respecto al factor de no exclusión, Snidal da los siguientes lineamientos: primero, la no exclusividad implica la conjunción y es una condición necesaria y suficiente de un bien público; segunda, la no exclusividad y la incapacidad de exclusión son conceptualmente distintas; tercero, no todas las externalidades son bienes públicos; cuarto, la existencias de ganancias mediante un acuerdo cooperativo no implica que los bienes afectados por el acuerdo sean públicos; quinto, el contexto social de un bien es vital para determinar la extensión de la ausencia de control.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

**Figura 23**




Fuentes (1990)

Pero Wicksell (1897) era consciente de que las reglas políticas al uso (como la mayoría) casi nunca reproducían en la realidad el esquema ideal señalado[100]. Es más, podían ser utilizadas por las clases pudientes para cargar sobre los individuos más pobres parte de los costes que sufragan bienes colectivos que disfrutan preferentemente los primeros, como teatros, puertos deportivos, etc. Ante esta evidencia, defendió la regla de la unanimidad como un mecanismo necesario, aunque no suficiente, para tomar las decisiones colectivas. ¿Por qué es insuficiente? La respuesta es clara: si bien la unanimidad impide que sea posible una redistribución regresiva, a su vez impide las redistribuciones no regresivas, como las transferencias a las personas peor situadas económicamente. En definitiva, esta regla bloquea cualquier redistribución lo que supone una "santificación" de cualquier *status quo,* por injusto que este sea. Esta es la razón por la que considera Wicksell (1897) que la aplicación de la regla de la unanimidad o mayoría cualificada

100 Escarraz (1967) y Slutsky (1977) demostraron que con un "subastador walrasiano" y la regla de la unanimidad, se alcanzaría el equilibrio Lindahl, independientemente del camino elegido.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sólo es óptima en las decisiones colectivas si parte de una situación previa de distribución de la renta y la riqueza que se considere justa. El intento de basar un sistema impositivo de un sistema de propiedad injusto es, como dijo una vez Wicksell (1897), un intento de sacar una parte justa de un todo injusto[101].

El propio Lindhal, según Myrdal (1953: 197 y ss.), establece un supuesto óptimo fiscal: la distribución igualitaria de las fuerzas políticas. Esto significa que todos los partidos políticos tiene una oportunidad igual de ejercitar los derechos que les corresponden con arreglo a las leyes de propiedad. Además, en la determinación del presupuesto no debe haber un "predominio de fuerza por parte de ciertas clases".

Cerramos aquí el espacio dedicado a exponer una de las ideas centrales de la *Public Choice*: la constitución fiscal-monetaria como mecanismo que sirva de contención y de retroceso al crecimiento "descontrolado" del Estado que han propiciado las ideas de la Teoría Económica de los Fallos del Mercado. Ahora es necesario precisar que existen otras explicaciones sobre las causas del crecimiento del sector público. Son muchísimas las interpretaciones que se han ofrecido de la "Ley de Wagner", nombre con el que frecuentemente se denomina a este fenómeno en recuerdo del primer economista que la constató e intentó explicarlo[102].

### *3.3.5. Otras teorías sobre el crecimiento del Estado*

Dado el objetivo que nos guía en este texto, no es nuestra intención presentar un panorama general y exhaustivo de las distintas explicaciones de la *Ley de Wagner*, sino señalar brevemente algunos otros puntos de vista respecto a este fenómeno, diferentes de los de la *Public Choice*[103]. Aunque los factores externos al propio sector público son una explicación plausible (Peacock y

101 Por norma, los defensores de la teoría del *Leviatán* exponen con todo lujo de detalles la propuesta de Wicksell de la regla de la unanimidad, o cuasiunanimidad, pero "olvidan" indicar las condiciones que exigía para su aplicación.

102 Adolf Wagner (1883), *Finanzwissenschaft*, Leipzig.

103 El móvil de los beneficios privados derivados de la política pública como explicación de la expansión secular del sector público es la hipótesis fundamental de esta corriente, tal como se ha visto.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Wiseman, 1961), nos interesa más resaltar aquellos trabajos que se centran en los factores internos y/o en los mecanismos que permiten a los factores externos inducir en el sector público una expansión. A fines expositivos, resultará conveniente distinguir entre aquellos modelos que acentúan los factores que operan desde el lado de la demanda de aquellos otros que subrayan factores que operan por el lado de la oferta.

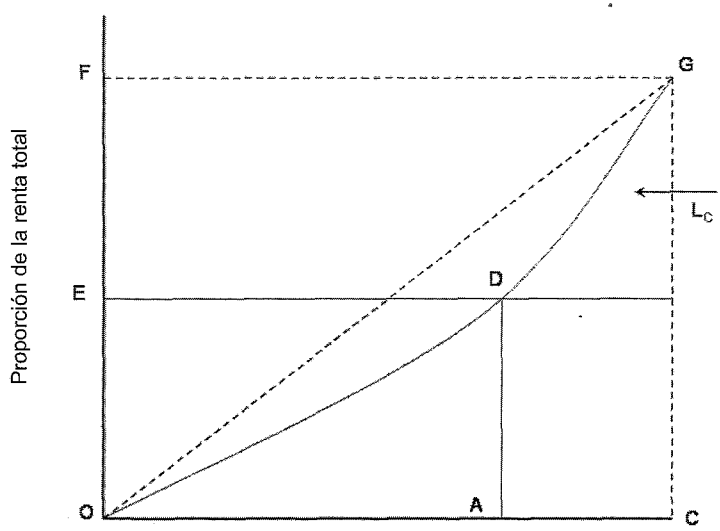
Los modelos tradicionales que intentan explicar el crecimiento del sector público desde el lado de la demanda recogen en una sociedad democrática todos aquellos cambios de tipo estructural que conducen a una mayor demanda del sector público (aumento de la población y las rentas, proceso de urbanización, etc.). Hay otro grupo de modelos que subrayan los mecanismos a través de los cuales las necesidades individuales se traducen en decisiones colectivas por medio de la interacción individual dentro de un determinado marco institucional. Dentro de este segundo grupo, son de destacar los modelos de Karl Brunner (1978) y de Allan Meltzer y Scott Richard (1978). Según estos autores, bajo estructuras políticas democráticas, caracterizados por el hecho de que el poder político se refrenda con una mayoría, la dirección que asumirá el juego político (de suma negativa) será la distribución de la renta y la riqueza del rico a favor del pobre. A su entender, ello se debe al simple hecho de que la renta y la riqueza están desigualmente repartidas, mientras que el derecho al voto está distribuido igualitariamente. El sentido de esta redistribución lo explican por el hecho de que la redistribución de la renta y la riqueza en el mercado muestran una asimetría tal que el nivel de renta del votante mediano es menor que el nivel de renta media (la renta *per capita*).

Estos modelos de Brunner (1978) y de Meltzer y Richard (1978) plantean algunos problemas y objeciones. Un problema reside en el hecho de que, tal como está formulado, los presupuestos deberían expandirse hasta el punto en el que al menos se igualaran todas las rentas después de los impuestos y las transferencias. Otro segundo problema que suscita este modelo reside en el hecho de que tal como se ha formulado no parece explicar el crecimiento secular del sector público, sino exclusivamente el volumen del mismo en un momento determinado de tiempo. El primer problema lo solventan incorporando la cuestión de los incentivos. Para ellos, la redistribución política tiene sus costes debido a que, tanto grupos beneficiados como perjudicados pierden incentivos para el trabajo, el ahorro y la inversión productiva, y si el proceso político redistributivo no se detiene hasta la igualdad total,

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

disminuirá la renta nacional. Respecto al segundo problema, la forma de solucionarlo consiste para nuestros autores en aumentar de forma continuada la población con derecho a voto, incluyendo cada vez con cada reforma del censo electoral a sectores más pobres. De esta forma, se desplazaría el votante mediano hacia la izquierda (ver Figura 24) abriéndose así nuevas oportunidades para la política redistributiva, con la consiguiente expansión del sector público.

**Figura 24**




Casahuga (1984*a*)

Se han hecho muchas objeciones a las soluciones dadas a los problemas planteados al modelo de Brunner (1978) y Meltzer y Richard (1978). Casahuga (1984*a*), señala que una primera objeción al modelo reside en la incongruencia de que el votante mediano en un momento dado del tiempo vote a favor de la ampliación del censo electoral, aún a sabiendas de que tal proceder le desplazaría del grupo de los "explotadores políticos" para situarle en el grupo de los políticamente "explotados". Otra objeción de mayor calado es, en el marco del modelo, la existencia de una situación de mayorías cíclicas. Una última objeción que resaltaremos reside en el supuesto implícito de que la redistribución democrática tiene lugar exclusivamente en una

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sola dimensión, la de la escala de las rentas. Como señala Casahuga (1984: 208): "esta inclinación de muchos autores modernos a concentrarse exclusivamente en la dimensión renta-riqueza, como origen y manifestación de los conflictos sociales y económicos resulta excesivamente esquemática". En verdad, la realidad parece mucho más complicada de lo que dan a entender estos enfoques unidimensionales. La pertenencia a un sector productivo, la localización geográfica en su aspecto intramunicipal, así como la religión, la raza y la lengua, pueden ser unas cuantas de las innumerables dimensiones en las que se pueden alinear los individuos en los conflictos distributivos. Además, estos modelos olvidan la regulación y el control estatal, sin reflejos presupuestarios, por tanto opacos, como mecanismos potentes de distribución[104]. Y lo que aún es peor: la evidencia empírica nos habla de una creciente concentración de la renta y la riqueza (Krugman, 1996).

Uno de los problemas de este tipo de teorías que intentan explicar el crecimiento del sector público por el lado de la demanda reside, sin embargo, en el hecho de que no suelen incorporar mecanismos que impidan que el sector público llegue a absorber a toda la renta nacional, ni tampoco mecanismos o restricciones que permitan explicar la tasa de crecimiento del mismo. Esta ausencia conduce naturalmente a la búsqueda de dichos mecanismos y restricciones en el lado de la oferta.

Aunque pudiera parecer en una primera impresión que las teorías de la burocracia inspiradas en la contribución de Niskanen (1971) podrían explicar la evolución temporal del sector público a través de las influencias por el lado de la oferta, en realidad son de poca utilidad a este propósito. La razón de esta insuficiencia se debe básicamente a que estos modelos, al presentar a las agencias como monopolistas, ya que explotan plenamente su poder en cualquier momento dado y, por consiguiente, no puede incrementar sus ingresos –su presupuesto– en cada período presupuestario si no se producen cambios tecnológicos, institucionales o de demanda.

Examinaremos brevemente tres modelos: Tullock (1974*c*), Baumol (1967) y Baumol y Oates (1972) y finalmente, Kan y Rubin (1981). El modelo de Tullock (1974*c*) se basa en una hipótesis simple: ya que los empleados públicos (burócratas) no pueden expansionar el presupuesto por razones

104 No hay que olvidar que uno de los blancos fundamentales de la crítica de Adam Smith (1776) al "sistema mercantil" es la regulación estatal.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

tecnológicas e institucionales, les queda el recurso de actuar como grupos de presión en las elecciones. Tullock (1974*c*: 590) lo explica de la siguiente manera: "[...] a medida que aumentara su número [el de burócratas], les resultaría posible utilizar cada vez en mayor grado su poder político para aumentar directamente sus sueldos. En cierto sentido, el burócrata individual intenta aumentar sus salarios, pero se da cuenta de que existen ganancias políticas en aumentar el número de burócratas gracias a que dispondrá de mayor poder político para aumentar su salario en el siguiente. La expansión deviene en una especie de inversión". Como tantas otras teorías que explican la evolución del sector público, esta hipótesis extrapolada al futuro podría predecirnos un sector público que abarcara toda la renta nacional. Por consiguiente, esta hipótesis resulta insatisfactoria si no se permite desarrollar restricciones adicionales que frenen esta tendencia, tal como ha ocurrido en los últimos años.

Una segunda explicación alternativa a la expansión del sector público desde el lado de la oferta es la ofrecida originalmente por Baumol (1967) y expresada elegantemente de forma comprensible en Baumol y Oates (1972). La clave del modelo de Baumol (1967) reside en suponer que el sector público suministra básicamente servicios, y no bienes, a sus ciudadanos, y que la producción de servicios experimenta aumentos menores de productividad que la producción de bienes. La razón de esta diferencia de productividad reside, según Baumol (1967) y Baumol-Oates (1972), en el hecho de que el sector servicios es menos propenso a las innovaciones tecnológicas que el sector de producción de bienes y mercancías. Como resultado, a lo largo del tiempo el sector servicios resultaría más trabajo-intensivo que el sector industrial. Esto traería una inflación de costes en el sector público. Por esto, sostienen que una porción sustancial de los problemas de costes que afectan a estos servicios deben atribuirse a la naturaleza de su tecnología, más bien que a los típicos villanos a los que generalmente se atribuyen: 1) la inflación o la ineficiencia; 2) la corrupción –en caso de que el servicio en cuestión lo suministre el Gobierno–; y 3) la especulación o las ansias desmesuradas de beneficio –en aquellos casos en los que lo suministra la industria privada–.

Son muchas las críticas que ha recibido el modelo de Baumol-Oates como explicación de la expansión del sector público. Una primera objeción reside en el hecho de que por sí no puede explicar la evolución global del sector público. En efecto, no es un modelo que pueda explicar el crecimiento

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de las *transferencias en efectivo* que, por otra parte, constituye el capítulo que más ha aumentado, tanto en términos absolutos como relativos, en todos los países occidentales en las últimas décadas. En segundo lugar, aún para aquella parte del presupuesto que en principio podría explicarse mediante el modelo de Baumol-Oates, éste resulta incompleto. Esto es debido a que se dé por descontado que la elasticidad renta de la demanda de los servicios suministrados por el sector público es mayor que su elasticidad precio, supuesto que no tiene por qué coincidir con la evidencia empírica. Por último, Orzechowski (1974) encontró para Estados Unidos que el gobierno federal tenía una estructura productiva más intensiva en capital que la mayoría de las industrias, hecho que parece ir en contra de las tesis de Baumol-Oates.

El último modelo explicativo del crecimiento del sector público que abordaremos se debe a James Kau y Paul Rubin (1981). La tesis de estos autores es que los cambios de tecnología han conducido a formas de organización y comportamiento que facilitan la tributación, lo que ha posibilitado que el Estado aumente sus ingresos fiscales[105]. Estos cambios han convertido al trabajo por cuenta propia, con las posibilidades que ofrece el trueque, en más caro, al igual que a la producción casera en relación con la producción para el mercado, y ambos cambios aumentan las oportunidades de tributación.

Cerramos aquí este epígrafe dedicado a los modelos que, en la órbita de la Teoría de los Fallos del Estado, han hecho hincapié en las reglas de votación y en los mecanismos políticos como inductores de la redistribución de la renta entre grupos y el crecimiento "desmedido" del sector público. Hasta aquí, el ataque de la teoría económica al Estado (*Leviatán*) se ha circunscrito al ámbito político; el lema sería: "la política tiene la culpa". En el próximo epígrafe se abordará las críticas que resaltan la cualidad *inmoral* del Estado del bienestar. El lema en este caso sería: "el Estado actual es inmoral".

### *3.3.6. El Estado como problema moral*

El rol del Estado en la esfera económica que amparó intelectualmente la economía del bienestar y la teoría keynesiana, es decir, el Estado del bienestar, ha sido objeto de una fuerte discusión desde los primeros años setenta

105 Es menester señalar que esta hipótesis ya fue recogida por Max Weber (1922) en su erudita explicación del Estado nacional (ver capítulo 1).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

y permanece abierta hasta la fecha. Para Fernández Cainzas (1990), el paso de los años setenta a los ochenta reveló paulatinamente cambios importantes de actitud en la opinión pública de los principales países ante la crisis de los primeros setenta, unos cambios que se orientaron en esencia a replantear críticamente el papel de los agentes políticos (votantes, legisladores, burócratas) en el ámbito social del *hogar público*, tal como hemos visto anteriormente. Indicios de esto, son los fenómenos recientes como la búsqueda de nuevas mayorías electorales (Buchanan y Tullock), la extensión del debate sobre lo público y lo privado en el terreno del bienestar social (Hayek) o el renacer de la preocupación ética por la economía (Hayek, Sen, Buchanan...). Todo ello pone de manifiesto que, en ese multifacético campo de la crisis, los elementos "políticos", en el más amplio sentido del término, ocupan nuevamente un destacado primer plano.

En la misma línea, David Harris (1987: 53 y ss.) señala que la crítica del Estado del bienestar no se limita sólo a la economía política. Cada vez más los principios normativos sobre los que se basan, o podrían basarse, las políticas sociales han sido recusados. "Los libertarios y liberales de mercado se han colocado en la vanguardia de la campaña moral. La justicia social es un espejismo; los derechos sociales, una versión moderna del desatino sobre zancos; la imposición obligatoria, una forma de hurto o, todavía peor, un equivalente del trabajo forzoso". En definitiva, para la "Nueva Derecha" –este es el término que utiliza Harris (1987)– el Estado del bienestar, al desbordar la *línea de demarcación* natural, se ha transformado en coactivo y, a través de su paternalismo, socava sistemáticamente la iniciativa e independencia de sus ciudadanos.

La crítica del Estado del bienestar ofrecida por el "conservadurismo intelectual"[106] no se dirige simplemente a la política keynesiana ni a la falta de correspondencia con la opinión pública; apunta más hondo. La democracia

106 Tomamos esta expresión de Musgrave (1981) para hacer referencia a todos aquellos planteamientos que abogan por una retirada del *Leviatán* del espacio económico, ya sea por motivos económicos, políticos y/o morales. Es evidente que esta decisión comporta una simplificación de corrientes, escuelas y autores que son heterogéneos. Por ejemplo, están, por un lado, quienes aceptan que el Estado puede tener un cierto papel en la oferta de servicios de bienestar para mitigar la indigencia como obra de caridad (Hayek y Friedman); otras sostienen que la auténtica existencia del Estado nunca puede conciliarse con el respeto a los derechos individuales (Friedman y Rothbard).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

social es acusada de haber comprendido mal la naturaleza de la libertad y el conjunto de derechos individuales necesarios para protegerla. Los derechos sociales se han creado incluso aunque moralmente no pueden existir. Se han propuesto teorías de la justicia social que se apoyan en concepciones fundamentalmente imperfectas de la responsabilidad y suponen una capacidad que no puede darse en una sociedad libre y compleja, para llegar a un consenso sobre los fines morales sustantivos a alcanzar políticamente. El Estado del bienestar es necesariamente paternalista, no respeta a los individuos como agentes pensantes y decisores, y se apoya en el uso de la coerción ilegítima por medio de la cual se hurtan los recursos a quienes poseen títulos para mantenerlos en su poder, evitando que las personas cumplan sus propios valores a su manera. Con total independencia de sus fallos prácticos, el Estado de bienestar es moralmente insolvente.

Nuestra atención en este epígrafe se va a centrar en aquella corriente que más ha puesto el acento en los aspectos morales y culturales en la crítica al Estado desarrollado después de la II Guerra Mundial. Como es norma en las ciencias sociales, casi podría decirse que cada autor representa un universo de análisis diferente. No obstante, también es cierto que, salvando matices, existen grupos de individuos que coinciden en unos postulados o axiomas básicos. En este apartado nos referiremos a los postulados de un grupo de intelectuales americanos que son conocidos bajo el rótulo de *neoconservadores*. Dentro de él se suele encuadrar a científicos sociales como Nisbet, Bell, Kristol, Clazer, Novak, Podhoretz, Lipset, Shils, Kickpatrick, Wilson y Banfield, entre otros[107].

Antes de consumarse el deslizamiento desde posturas de izquierda al neoconservadurismo, un importante grupo de autores compartían la *teoría del fin de las ideologías*[108]. Según la versión vulgarizada, el argumento de la misma consistía en que las propuestas, los ideales y las normas éticas con pretensiones universalistas se habían agotado o diluido en el acontecer pragmático de las sociedades. Advierten en el mundo occidental (y especialmente en los Estados Unidos) y al final de la década de los cincuenta, un

107 Lo que caracteriza, según Oliet (1994), a la nueva reacción conservadora es que se origina en el seno del propio movimiento intelectual liberal (en la jerga americana). Todos los intelectuales que lo protagonizan proceden del liberalismo radical.

108 Destacamos los trabajos de Daniel Bell (1964) y Lipset (1960).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

proceso de desilusión ideológica, de reducción de las tensiones por la desaparición o disminución de la fuerza de los conflictos ideológicos. Para Oliet (1994: 43), explícitamente se somete a revisión la teoría marxista de la historia, a la que se contrapone una teoría de la sociedad industrial, de carácter funcionalista, según la cual toda sociedad avanzada se caracteriza por funcionar bajo los rígidos y escuetos imperativos de la tecnología y la economía. Se entiende en este contexto la caducidad de las grandes teorías emancipatorias, cuya verdad y potencialidad para despertar entusiasmo se habían agotado en el Estado pluralista. En definitiva por encima del carácter universal que quieren dar al fin de las ideologías, lo que plantean es el agotamiento de las energías utópicas.

Todos los analistas del fin de las ideologías coinciden en que el elemento causal más significativo de la retracción ideológica fue la pérdida de acritud del conflicto social en la década de los cincuenta. La creciente producción agregada posterior a la II Guerra Mundial suavizó la desigualdad económica, pues fue aprovechada para una intervención socializante del Estado. La idea aceptada por todos (Ashford, 1986), de la necesidad, en la inmediata posguerra, de una acción colectivista del Estado que erradicara la miseria social, fue llevada a la práctica con eficacia. Se aplacaron las tensiones sociales, y los conflictos ideológicos fueron sustituidos por la resolución técnica de los problemas económicos y sociales. Para los autores neoconservadores, el Estado del bienestar se ocupó directamente de la satisfacción de los intereses de muchos grupos, dejando fuera de lugar esa propensión a la tensión, tan propia otrora de los sectores sociales desfavorecidos. Por tanto, el consenso democrático, posible en la sociedad de la abundancia, sustituyó a la pasión política y arrinconó el ardor ideológico.

Pero esta complacencia que traslucía la teoría del fin de las ideologías; una confianza clara en las virtudes y la salud del modelo del Estado pluralista y benefactor, pronto se transformó en una actitud de rechazo hacia el mismo. El repliegue conservador, a juicio de Oliet (1994), tiene sus causas en los conflictos sociales, las perturbaciones económicas y las alteraciones culturales que se plantearon a finales de los sesenta y principio de los setenta. Siendo cierto que las perturbaciones económicas de los años setenta descubrieron las insuficiencias del keynesianismo y de la política macroeconómica para hacer frente a los compromisos sociales, el elemento más dinamizador de la energía conservadora fue la transformación cultural de los años sesenta.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El hedonismo como ideología social era sin duda el centro de los ataques de estos "liberales reconvertidos".

Ante la emergencia del fervor ideológico en esos años, reaccionaron con una renuncia inmediata de los presupuestos socialdemócratas sobre los que se asentaban el tan contrastado retraimiento ideológico previo. Y, por contra, acentúan la "ingobernabilidad" de las sociedades occidentales. Sus tesis iban dirigidas a neutralizar los nuevos requerimientos sociales. Incluso culpan al propio Estado de bienestar de la crisis, pues ha ampliado la demanda social y dificultado la legitimización del Estado y del sistema capitalista. El fin último de la nueva beligerancia es recuperar el anclaje legitimador del sistema de economía del mercado; es decir, había que defender al capitalismo, poniendo en duda su estructuración como Estado social, y reconstruir su legitimidad reforzando la estructura institucional y valorativa que hasta aquel entonces la habían hecho posible. En definitiva, se trataba de rescatar los valores tradicionales del sistema puritano: responsabilidad, frugalidad, laboriosidad, etc.

En el diagnóstico de la situación (Oliet, 1994), los neoconservadores resaltan la "ingobernabilidad" del sistema. Esta se compone, en líneas generales, en los tres componentes siguientes:

a) Impotencia estatal para responder a la multiplicidad y entidad de las expectativas que en el ciudadano de las sociedades industriales avanzadas ha generado el progresivo proteccionismo del Estado de bienestar.
b) Crisis de la autoridad estatal debida a esa insatisfacción de la demanda social: se desplaza al orden político el peso del apetito social ilimitado. En este sentido hay una pérdida de la capacidad de dirección de las instituciones estatales, refugiados en una actitud concertatoria que permite, sólo a medias, superar el reto de las instituciones sociales demandantes.
c) El telón de fondo es una crisis moral y espiritual, por la desaparición de los valores de explicación y disciplinarios que antes servían de sustento al sistema político.

Desde la óptica neoconservadora, en las favorables condiciones del período de reconstrucción de la posguerra, quizás era factible el equilibrio entre intervencionismo y crecimiento económico basado en la acumulación del capital privado. Sin embargo, la evolución del Estado benefactor había demostrado su inconsistencia y el fracaso a que estaba abocado. Principalmente

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

porque la acción protectora había alcanzado cotas insolubles. A la extensa ambigüedad de unos fines públicos *in crecendo* se debe hacer frente con unos recursos siempre escasos, con un potencial interventor insuficientemente dimensionado. Nos encontraríamos ante un sistema económico estatal "sobre-cargado", con unos agentes agigantados e inoperantes. La crisis se cerniría crónicamente sobre las finanzas públicas, cuyos gastos aumentarían más rápidamente que los ingresos. Pero lo más relevante desde la perspectiva de la crisis sería que el aumento del sector público se ha hecho a costa del sector privado, que se ha visto privado del capital de inversión. Los costes del Estado social conectan así inmediatamente con la falta de disponibilidad para la inversión, el estancamiento económico y el desempleo (Bell, 1976; Kristol, 1972).

Para Daniel Bell (1976: 220 y ss.), en el último tercio de este siglo la demanda de igualdad se ha dilatado hasta convertirse en la demanda de un conjunto más amplios de derechos –políticos, civiles y sociales– reclamados a la comunidad. Esta *revolución de los títulos en ascenso* no son sólo las reclamaciones de las minorías, los pobres o de los que están en inferioridad de condiciones; son reclamaciones de *todos* los grupos de la sociedad, "demandas de protección y derechos, en resumen, de *títulos*". El problema está en que la crisis financiera del Estado de bienestar ha creado un clima social de insatisfacción en relación con la acción pública. Los grupos sociales se vuelven hacia el sistema político reclamando la defensa de sus "legítimos" derechos, pero la incapacidad, y la irresponsabilidad, del sistema propicia una desconfianza en el mecanismo representativo, del que depende, al fin y al cabo, la legitimidad estatal[109]. Por tanto, para los neoconservadores, el problema de la "ingobernabilidad" tiene unos contornos muy visibles: hay una pérdida, si no absoluta, si relativa, de capacidad de dirección por parte del Estado, que debe contar cada vez más expresamente con los sectores implicados por sus políticos, en detrimento de la autonomía de los partidos.

Los neoconservadores rebuscan en el substrato cultural, pues es ahí en donde piensan que hay que encontrar las razones de la situación que denominan de "crisis". Entienden que la causa del progreso y la decadencia económica no puede explicarse mediante la escueta referencia a factores de ese

109 Es de destacar la coincidencia en el diagnóstico de la "crisis" del Estado de bienestar de autores marxistas (James O´Connor, 1973 y Claus Offe, 1988) con los neoconservadores.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

orden. Son los culturales[110], en el sentido más amplio del término, los que promueven al final una u otra situación. La dependencia cultural de la economía, la vinculación de su equilibrio a la generalización de determinadas pautas valorativas, se han puesto de manifiesto en el fondo inmediato que las transformaciones culturales de los años sesenta generaron en el sistema económico social de las siguientes décadas.

La pérdida de los valores tradicionales, que han sustentado el desarrollo capitalista y el sistema democrático, han dado paso, según Kristol (1972), a un hedonismo irrestrictivo que ha laminado la estructura social. El "Yo", el individuo particular y sus deseos de experimentación se convierten en el eje de su existencia. La moral protestante de la gratificación postergada es arrinconada frente a una autosatisfacción sin limitaciones. El Estado de bienestar, con su intervencionismo, ha agrandado aún más la "crisis de valores", pues ha debilitado la disciplina social al propiciar una demanda sin límites e irresponsable. Pero, además, ese proteccionismo extenso ha profundizado el debilitamiento de instancias sociales, como la familia o instituciones religiosas, que antes satisfacían necesidades que ahora el individuo busca en el consumo público y privado.

El culpable de ese "desmoronamiento" moral tiene nombre: el intelectual[111]. Entienden que, por primera vez en la historia de la humanidad, se da un antagonismo radical de la cultura con respecto a los valores de la civilización que la sustenta. Cuando más "cultivada" es una persona en nuestra sociedad, más descontenta se encuentra no sólo con respecto a la realidad de ésta, sino también en relación con su idealidad. El germen de este cristicismo, creen verlo (Bell, 1976) en el espíritu antiburgués que extendió el romanticismo a mediados del siglo XIX entre artistas e intelectuales. Para el

110 Daniel Bell (1976), en este contexto, entiende por cultura el ámbito de las formas simbólicas y, más concretamente, el campo del simbolismo expresivo; es decir, los esfuerzos en la pintura, la poesía y la ficción, o en las formas religiosas de letanías, liturgias y rituales, que tratan de explorar y expresar los sentidos de la existencia humana en alguna forma imaginativa.

111 El ataque al intelectual no es sólo patrimonio de la corriente neoconservadora, lo encontramos en Hayek (1944) y Schumpeter (1942), entre otros muchos. Pero en este ataque, unos y otros separan el "buen" intelectual, asociado básicamente al iluminismo anglosajón (Smith, Hume, Lord Acton...) del "malo", adscrito al *constructivismo* continental (Descartes, Rousseau, Comte...).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sociólogo americano, el modernismo ha sido el seductor. Su poder derivó de la idolatría del yo. Su atractivo provino de la idea de que la vida misma debe ser una obra de arte, y de que el arte sólo puede expresarse contra las convenciones de la sociedad, en particular de la sociedad burguesa. Cuando estuvo vinculado con la política, como ha ocurrido a veces, el modernismo fue subversivo de la sociedad contemporánea.

El problema, para los neoconservadores, en sí no es lo que piensen los intelectuales, sino la enorme influencia que estos han ido adquiriendo en el complejo entramado del Estado de bienestar. Han constituido una "nueva clase" desde posiciones de privilegio en el mismo como educadores, científicos, miembros de la burocracia social, etc. Piensan que con el telón de fondo de la utopía socialista han atraído a grandes masas, especialmente de jóvenes, estimulando con éxito la ampliación de las exigencias del Estado y las actitudes y valores de indisciplina e improductivas.

De todos modos, la causalidad entre cultura y la crisis de gobernabilidad del sistema institucional (económico y político) no es compatible por todos los miembros de la corriente neoconservadora. De hecho, Daniel Bell (1976) no comparte esta idea simplista de las causas de la crisis. A su juicio, hay que buscar la respuesta en la dinámica del desarrollo del propio sistema capitalista. Esto es lo que nos trata de explicar en su obra *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Para él, el desarrollo del capitalismo ha minado las propias bases valorativas en que se sustentaba el mismo. Nos explica que el temprano desarrollo del capitalismo, el impulso económico fue controlado por las restricciones puritana y la ética protestante. Se trabajaba por la obligación de cada uno a su propia vocación o para cumplir con la norma de la comunidad. Pero a su juicio, la ética protestante fue socavada, no por el modernismo, sino por el propio capitalismo. "El más poderoso mecanismo que destruyó la ética protestante fue el pago de cuotas, o crédito inmediato. Antes, era menester ahorrar para poder comprar. Pero con las tarjetas de crédito se hizo posible lograr gratificaciones inmediatas" (Bell, 1976: 33). Esto originó –a su entender– que el sistema se transformara en producción y en consumo masivos, por la creación de nuevas necesidades y nuevos medios de satisfacerlas[112].

112 No deja de resultar curioso este ataque al crédito, tan en la línea con el pensamiento católico.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El edificio analítico que le permite a Bell la conclusión anterior lo construye a partir de la idea de que la sociedad contemporánea está formada por tres ámbitos distintos, cada uno de los cuales obedece a un principio axial diferente. Divide la sociedad, analíticamente, en una estructura *tecnoeconómica*, el *orden político* y la *cultura*. Estos ámbitos no son congruentes en el capitalismo desarrollado, pues siguen normas diferentes, que legitiman tipos de conductas diferentes y hasta opuestas. Son las discordancias entre esos ámbitos las responsables de las diversas contradicciones dentro de la sociedad.

En primer lugar, Bell entiende que al orden tecnoeconómico le concierne la organización de la producción y la asignación de los bienes y servicios. En la sociedad moderna, el principio axial es la *racionalidad funcional*, y el modo regulador es *economizar*. La estructura axial es la burocracia y la jerarquía, ya que éstas derivan de la especialización y la fragmentación de funciones y de la necesidad de coordinar actividades. Hay una medida simple de valor, a saber, la utilidad. La autoridad es inherente a la posición, no al individuo, y al intercambio social.

En segundo ámbito señalado por Bell es el político y es el ámbito de la justicia y el poder social: el control del uso legítimo de la fuerza y la regulación de conflictos. El principio axial del orden político es la legitimidad, y en un orden político democrático es el principio de consentimiento de los gobernados. La condición implícita es la idea de igualdad. Pero, para Bell (1976: 33), la idea de ciudadanía que encarna esta concepción ha sido ampliada en los últimos cien años, hasta incluir la igualdad, no sólo en la esfera pública sino también en todas las otras dimensiones de la vida social: la igualdad ante la ley, igualdad de derechos civiles, la igualdad de oportunidades y hasta la igualdad de resultados. Aunque los aspectos administrativos del orden político pueden ser tecnocráticos, las decisiones políticas se toman mediante acuerdos o por ley, no por la racionalidad tecnocrática.

Por último, Bell señala que el tercer ámbito –la cultura– es el de las formas simbólicas, tal como se dijo más arriba. Entiende que las *modalidades* de la cultura son pocas y derivan de las situaciones existenciales que afrontan todos los seres humanos, en todos los tiempos, en la naturaleza de la conciencia: cómo se hace frente a la muerte, la naturaleza de la tragedia y el carácter del heroísmo, la definición de la lealtad y de la obligación, la redacción del alma, el sentido del amor y del sacrificio, la comprensión de la piedad, el

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

reclamo del instinto y los frenos. "Históricamente, pues, la cultura se ha fundido con la religión" (Bell,1976: 25).

Dentro de este edificio analítico de los tres ámbitos, observa Bell las fuentes estructurales de las tensiones en la sociedad: entre una estructura social (principalmente tecnoeconómica) que es burocrática y jerárquica, y un orden político que cree, formalmente, en la igualdad y la participación; entre una estructura social que está organizada fundamentalmente en base a roles y a la especialización, y una cultura que se interesa por el reforzamiento y la realización del "yo" y de la persona "total". Las contradicciones del capitalismo de las que habla se relacionan con la disyunción entre el tipo de organización y las normas que exige el ámbito económico y las normas de autorrealización que son ahora esenciales en la cultura. El problema reside en que los dos ámbitos que estuvieron unidos históricamente para dar origen a una misma estructura de carácter, la del puritanismo y su vocación, ahora se han superado.

Bell piensa que la ética protestante había servido de freno para limitar la acumulación suntuaria (pero no la acumulación de capital, eje del sistema). Pero cuando la ética protestante fue apartada de la sociedad burguesa, sólo quedó el hedonismo cultural, y el sistema capitalista perdió su ética transcendental. A su juicio, la idea del placer como modo de vida se ha convertido en la justificación cultural, si no moral, del capitalismo. Y lo peor, la demanda irrestrictiva de consumo se ha desplazado al ámbito de la política (de la acción colectiva), lo que ha tensionado aún más la difícil relación entre deseos, que no necesidades, y recursos. La *línea de demarcación* es para Bell (1976: 36) la gran cuestión: "las relaciones entre "Estado y la sociedad", entre los intereses públicos y el apetito privado es, obviamente el problema principal del orden político para las décadas futuras". Si no se pone coto al crecimiento, piensa que la administración estatal que sobrevendrá será una monstruosidad burocrática engorrosa, tiroteada en todas las direcciones por el clamor de los subsidios y reclamaciones, por parte de diversos grupos corporativos y comunales, pero atiborrada de apropiaciones gubernamentales cada vez mayores hasta convertirse en un *Leviatán*.

Aunque ya implícito en el diagnóstico, los neoconservadores (Bell, 1976; Kristol, 1972; Novak, 1988; etc.) explicitan la "terapia" necesaria para erradicar el problema de la ingobernabilidad. Tres son los componentes de la terapia (Oliet, 1994): primero, disminución de la sobrecarga del sistema;

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

segundo, la atemperización del nivel democrático de legitimización y de la puesta en práctica de los principios democráticos; y tercero, la reactivación de los factores disciplinarios prepolíticos, de los amortiguadores tradicionales del conflicto social.

La primera estrategia consistirá en aliviar el ámbito público de demandas privadas. Para ello se recuperan los viejos postulados económicos-políticos liberales, defendidos principalmente por la Escuela Austríaca: Mises (1949) y Hayek (1973; 1976; 1979; 1960), fundamentalmente. La idea básica de los neoconservadores es considerar la libertad económica como institución central de la sociedad, en cuanto aseguradora del máximo de eficacia. "Se recupera en su pureza el *laisser-faire* y se receta la privatización de la empresas estatales y la desreglamentación del mercado laboral. También el recorte de las prestaciones sociales y los mecanismos aseguradores del Estado de Binestar, incluida la cobertura del desempleo. La privatizaciones de los servicios públicos es asimismo un elemento de esta propuesta" (Oliet, 1994: 450 y ss.). Se trata, en definitiva, de devolver a la libre concurrencia muchos de los ámbitos que se habían desplazado al sector público, esto con un doble objetivo: por un lado, se revitaliza el capitalismo como mecanismo de crecimiento y, por otro, se contrae el poder y responsabilidades de un Estado agigantado a expensas del sector privado. El objetivo no declarado es tratar de desviar todas las exigencias que los individuos plantean hoy al Estado al terreno de las relaciones de los intercambios monetarios. El traslado de exigencias al mercado encuentra su beneficio en la "despolitización" de la problemática de la demanda social. Para Bell (1967: 188), la virtud del mercado es que dispersa la responsabilidad. Cuando se llega a una "decisión" por las múltiples elecciones de millones de consumidores individuales que actúan independientemente en el mercado, no hay ninguna persona o grupo de personas a las cuales acusar por esas decisiones. Pero en el caso de las decisiones públicas ajenas al mercado la situación es en todo diferente. Las decisiones son visibles y se sabe a quién acusar.

Aparte de esta rehabilitación del paradigma del *laisser-faire*, el neoconservadurismo trata de recuperar el "consenso" democrático en el espacio político. Para ello se remite, en último lugar, como hace la *Public Choice*, a una relectura de la Constitución y su garante, el tribunal constitucional (o Supremo). Se trataría, en última instancia, de instituciones situadas por encima de los agentes políticos y del procedimiento de formación de la voluntad

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

democrática[113], que reconocieran, con independencia, el bien común y emitieran juicios sobre las exigencias de los grupos de intereses. También se busca, mediante la "concentración" un neocorporativismo para aligerar los costes de legitimación (Schmitter, 1974).

Pero si en algo se caracteriza el pensamiento neoconservador frente a otros es su apelación a la "regeneración" moral como piedra angular frente a la ingobernabilidad del sistema. Para llevar a cabo el principio axial de su terapia, se propone recuperar el "espíritu del capitalismo". Fundamentan su motivación básica, el interés propio, no sólo por referencia a su eficacia funcional, sino también en relación con una base moral trascendente, precisa, que está detrás del sistema económico. El objetivo último trazado es restablecer la legitimidad cultural del capitalismo, reformulando aquellos principios que hicieron posible su persistencia armónica, basadas en las concepciones religiosas judeo-cristianas.

En la argumentación neoconservadora surge una evidente contradicción: ¿cómo unir la búsqueda de lucro en las actividades privadas con la necesaria solidaridad cristiana? La respuesta la encuentran en Adam Smith y su famosa teoría de la "mano invisible" o de las "causas inintencionadas". Novak (1988: 89) es particularmente explícito: "En definitiva, ningún sistema de economía política puede escapar a los estragos que produce la pecaminosidad humana, pero –el capitalismo– ha procurado instaurar un sistema que extraiga de estas tendencias pecaminosas el mayor bien posible. Aunque se basa en el interés propio, que no es equiparable a la virtud perfecta, ha intentado obtener de él sus mayores potencialidades creativas". Queda claro que a juicio de los neoconservadores, el capitalismo es un sistema diseñado para pecadores, en la esperanza de lograr el máximo grado del bien moral que los individuos y comunidades son capaces de generar.

Cerramos aquí este apartado dedicado a esbozar los elementos esenciales de la corriente neoconservadora americana que tanto predicamento ha tenido en la llamada Teoría del *Leviatán*. Como señala Oliet (1994: 485), este

113 Hayek (1979) en su último libro de su trilogía *Derecho, Legislación y Libertad* expuso un proyecto que calificó como "invectiva constitucioanal; con él pretendía restaurar el "verdadero" ideal democrático. Propone una asamblea legislativa (especie de Senado republicano) que sea el garante de la ley (*nomos*), frente a los desmanes de la asamblea gubernamental (diputados).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

movimiento teme menos a las consecuencias políticas de la modernidad y más a las culturales, a las pretensiones morales de la misma, cuyo carácter subversivo y atávico reiteran.

Si el neoconservadurismo ha puesto el acento en los aspectos culturales, morales y religiosos, el llamado neoliberalismo de mercado (Hayek, Mises, Friedman...) lo ha dirigido a la libertad personal, al ámbito de la autonomía personal frente a las decisiones colectivas. Sin duda, todo el pensamiento hayekiano es una apología del sistema que, a su juicio, ha permitido, por un lado, la mayor libertad personal que jamás haya disfrutado el hombre y, por otro, esa misma libertad ha procurado una prosperidad inigualable en la historia de la humanidad. Así, el mercado, libertad y bienestar forman un trípode orgánico: cualquier modificación en algún elemento, necesariamente modifica a los otros.

Hayek (1973; 1976; 1984; 1988) piensa que la principal debilidad de los colectivistas, socialistas y estadistas del bienestar está en su fracaso a la hora de reconocer que existen dos tipos totalmente diferentes de organización social que no pueden combinarse a voluntad. El primero de ellos es el orden espontáneo o *cosmos*; el segundo, la organización o *taxis*. Un *cosmos* es un orden social autoengendrado basado en reglas abstractas, independientes de la voluntad. Un *taxis* no es autoengendrado, depende de poderes vinculados a la voluntad[114]. Para Hayek, el que las dos clases de orden coexistan regularmente en cualquier sociedad no significa que se puedan combinar según nuestros deseos. Es imposible, a su juicio, no sólo sustituir el orden espontáneo por la organización y, al mismo tiempo, utilizar el conocimiento disperso de todos sus miembros, sino también mejorar o corregir este orden interfiriéndolo con órdenes directas.

Este error en reconocer los dos ámbitos lo achaca Hayek a lo que él denomina "racionalismo constructivista". El error está en pensar que un orden social racional es el trazado para servir a objetivos particulares y que la acción social racional se basa en hechos conocidos en combinación con la deducción lógica. En concreto, lo que Hayek trata de decirnos es que, así como en el mundo de la organización (empresa) es necesaria la coordinación intencionada de los individuos en aras de un objetivo, el mismo planteamiento a escala social es sólo una *fatal arrogancia*, que en último caso sólo

114 Ver epígrafe dedicado al evolucionismo hayekiano en esta investigación.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

cercena la libertad del individuo y bloquea el crecimiento económico. Hayek (1944: 40) escribía: "Hemos abandonado progresivamente aquella libertad en materia económica sin la cual jamás existió en el pasado libertad personal ni política"[115].

Es patente que para Hayek (1973, 1976) el *cosmos*, el orden espontáneo del mercado, es un universo de libertad. Las normas (*nomos*) que se han desarrollado para apoyar el cosmos también definen la libertad. Como prohibiciones abstractas generales independientes del término, las reglas no imponen ninguna situación específica. No se ve forzado a actuar de una forma determinada. La coacción exige una amenaza de causar perjuicio y una intención de dar lugar a una cierta línea de acción. La libertad es, sencillamente, la falta de coacción. Una gran ventaja del mercado se deduce fácilmente de este análisis. El mercado maximiza la oportunidad de eludir la compulsión privada. En definitiva, Hayek (1960) sostiene que toda intervención estatal, con fines particulares, sólo puede alcanzarse a coste de introducir la coacción; es decir, a costa de la libertad *negativa*[116]. Nos encontramos así, en la argumentación hayekiana, una argumentación utilitarista, dirigida a subrayar los efectos beneficiosos de las pautas de desarrollo social del *cosmos*, que se asienta sobre dos presupuestos fundamentales: primero, sobre el espectacular aumento de la riqueza que es capaz de generar; y, en segundo lugar, en su capacidad para permitir alcanzar altas cotas de libertad o, lo que es lo mismo para nuestro autor, un mínimo nivel de coacción. Este último aspecto es el que hemos querido destacar en nuestra discusión sobre la Teoría del *Leviatán*.

Concluimos aquí la exposición de aquellas proposiciones que hemos colocado bajo el rótulo de la Teoría del *Leviatán* o Teoría de los Fallos del Estado. Por unos motivos (ineficiencia, corrupción...) u otros (pérdidas de valores, libertad, autonomía), se ha reclamado un retroceso de la intervención del Estado en el ámbito de lo económico; es decir, se reclama devolver a la

115 Como Hayek mismo reconoce en el prefacio de 1976 su libro *The road to Serfdom*, toda su obra desde 1944 va dirigida a analizar el contexto intelectual que ha propiciado el abandono de las ideas del liberalismo por las del colectivismo.

116 En las discusiones sobre la libertad, suele diferenciarse la libertad en el sentido de la ausencia de coacción sobre el individuo (*negativa*) de aquella que posibilita la participación activa del individuo en los asuntos colectivos (*positiva*). Para una discusión acerca de esta distinción, ver Isaac Berlin (1969).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

esfera de las elecciones individuales (mercado) muchas de las decisiones económicas que habían caído en la esfera de la elección pública. Tal como hemos observado, aunque pongan el acento en uno u otro aspecto, todos los autores estudiados comparten una cierta animadversión a todo aquello que suene a público. Reclaman, en definitiva, que la línea de *demarcación* se desplace estrechando el ámbito de la elección colectiva. Con ello –nos dicen– obtendremos más bienestar material, más libertad y una sociedad más armónica y justa.

## 3.4. Críticas a la Teoría de los fallos del Estado

### *3.4.1. El problema de la dimensión del presupuesto*

Con el sugestivo título *de Leviatan Cometh: Or does he?* comenzaba Richard A. Musgrave (1981) uno de los escritos que con más fundamento ha cuestionado toda la literatura que hemos colocado bajo el rótulo de la Teoría del Leviatán o Teoría de los fallos del Estado. Lo que de entrada llama la atención del profesor de Harvard es la "usurpación" del conservadurismo intelectual[117] del papel que él mismo (Schumpeter, 1942; Hayek, 1944; Bell, 1976) había reservado para los intelectuales. Frente a la idea de que la burguesía y el capitalismo no tienen quien los defienda (Bell, 1976), Musgrave (1981) se pregunta: ¿cuál es si no el papel del conservadurismo intelectual?

Nuestro autor sostiene que si el tema tradicional a partir de Pigou y, posteriormente de Keynes, había sido mostrar cómo la actuación de los gobiernos debía corregir los *fallos del mercado*, el nuevo conservadurismo intelectual pone el acento sobre los fallos del Gobierno (Estado) y contempla al sector público como un obstáculo para el mercado. Para esta doctrina, resulta fundamental que el Gobierno, tal como se ha visto, se ha expandido demasiado y se hace notorio aprobar límites constitucionales al objeto de que el *Leviatán* no acabe tragándose el sector privado "y con ello lo que resta de nuestras libertades".

117 Musgrave (1981: 491) utiliza los términos "conservadurismo intelectual" para referirse a la literatura del *Leviatán*, que oscila entre quienes se consideran a sí mismos como liberales –aunque liberales inflexibles– y quienes como libertarios mantienen la postura del *Estado mínimo*.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

¿Qué base tiene esta proposición? ¿Cuenta la hipótesis de la sobredimensión con el apoyo de los hechos y hasta qué punto es válido su fundamento analítico? La respuesta a esta interrogante es el objetivo del trabajo de Musgrave (1981). Uno de los primeros dardos analíticos que dirige a la teoría del *Leviatán* es de orden epistemológico: cuestiona la presentación que realizan de la Teoría de los Fallos del Mercado. En referencia a la asignación de recursos, Musgrave (1981) objeta que la contrastación de los fallos de mercado se puede efectuar comparando la realidad con el modelo de mercado perfecto, aplicando el concepto de optimalidad paretiana; mientras que los fallos del sector público difícilmente pueden medirse en base al logro de algún criterio de optimalidad, porque la revelación de preferencias individuales a través de mecanismos de votación pueden hacer variar el margen de eficiencia. Para él, los presuntos *fallos del Estado* deben conceptuarse como fallos en el logro de la mejor de las soluciones posibles o *second best* y no como fallos en la consecución del óptimo paretiano.

Pero si no es posible contrastar la actuación "real" del sector público respecto a un modelo ideal del mismo, Musgrave (1981) nos dice que respecto a la función de distribución, la definición de fallo del Estado es aún más difícil. Y esto por motivos obvios: ni existen Funciones de Bienestar Social ni la distribución mediante impuestos de suma fija tiene significado operativo. Por tanto, la condición de eficiencia en la distribución, debe interpretarse en términos normativos, y, tan pronto como se rebasa la donación voluntaria, la redistribución supone unos costes que es necesario tener en cuenta. "Puesto que la elección de la norma distributiva es discutible, carecemos de una base sencilla para determinar con qué gobierno "perfecto" deberíamos contar y, por consiguiente, no podemos asegurar, de una manera objetiva, si la redistribución presupuestaria es demasiado grande o pequeña" (Musgrave, 1981: 495-6).

Siendo importante el cuestionamiento epistemológico anterior, no lo son menos las preguntas que realiza Musgrave: ¿ha crecido tanto el sector como tratan de hacérnoslo ver la Teoría del *Leviatán*? ¿Respecto a qué modelo teórico es grande (o pequeño) el presupuesto? Con referencia a la primera pregunta, y tomando como variable el gasto público respecto al PNB de Estados Unidos, Musgrave señala que desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de los setenta, el coeficiente creció sustancialmente, pero sólo un poco desde entonces. Este crecimiento sustancial, si se dejan fuera los gastos militares, se explica básicamente en el capítulo de las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

transferencias directas. En cambio, la adquisición de bienes y servicios públicos, en términos reales, había disminuido para el período señalado. Esto en parte contradecía toda la literatura acerca de los aspectos perversos de la reglas de la mayoría en la provisión de los bienes públicos; no así la crítica de los neoconservadores sobre los grupos de interés en busca de transferencias.

Pero Musgrave va más lejos: se muestra escéptico respecto a la bondad de medir el crecimiento del sector público mediante el ratio gasto público /PNB. Sostiene que las dificultades más patentes se refieren a la agregación de compras y transferencias y a la elección de PNB frente a la renta nacional como denominar. Además, cree que el diseño de una medida significativa de crecimiento de sector debe sortear los siguiente puntos: 1º) cómo interpretar el crecimiento de los servicios públicos que complementan más que rivalizan con el consumo privado; 2º) cómo tratar el crecimiento de los servicios públicos intermedios que entran en la producción privada; 3º) el ajuste o no de las necesidades cambiantes debido a factores demográficos; 4º) cómo tratar las cambiantes necesidades de servicios públicos como consecuencia de cambios desfavorables en los factores "ambientales", tales como la densidad y la consiguiente necesidad de adoptar medidas antipolución; y 5º) como tratar los presupuestos de defensa en un contexto de variables circunstancias internacionales. En definitiva, para Musgrave (1981: 507), diseñar una medida de cambio en la participación del sector público que resulte significativa es una tarea compleja que aún permanece sin resolver.

En la misma línea se manifiestan John Cullis y Philip Jones (1987), quienes sostienen, después de revisar un buen número de trabajos empíricos, que las estimaciones del consumo público, son, como su propio nombre indica, poco más que conjeturas y, por tanto, están lejos de poder ser consideradas como aproximaciones adecuadas de la influencia del sector público. Piensan que en algunas situaciones puede ser más apropiado estimar la actividad pública con el ratio de ingresos procedentes de impuestos sobre el PNB o con el porcentaje que supone el empleo público sobre la población total. No obstante, coinciden con Musgrave (1981) y con casi toda la literatura en señalar que han sido las transferencias el componente principal del crecimiento del sector público en la mayoría de los países industrializados, debido a los objetivos redistributivos que éstos han perseguido.

Pero una cosa es medir la dimensión del sector público y otra muy distinta medir el *Leviatán*, o sector público "excesivo". Incluso concordando en

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

una medida significativa de la "participación", descubrir que el presupuesto es demasiado grande o pequeño es algo que debe confirmarse mediante un criterio explícito con respecto al tamaño "adecuado". Los hacendistas han utilizado como criterio para discutir la bondad del volumen presupuestario los mismo que generalmente han utilizado los economistas en sus estudios de teoría normativa. En concreto han recurrido a la variedad de criterio de Pareto conocido por *criterio de Kaldor* o de compensación. No hace falta recordar que este criterio sostiene que puede considerarse que una determinada política mejorará el bienestar social si los grupos de los ciudadanos que salgan perdiendo con esta política pierden menos que lo que salen ganando aquellos ciudadanos a quienes favorecen esta política.

Los primeros estudios sobre el volumen adecuado del presupuesto contradicen a la teoría del *Leviatán*, pues llegaron a la conclusión de que era ineficiente por defecto, es decir, de menor volumen que el presupuesto óptimo o correcto. Esta tesis la popularizó Galbraith (1958) en *La Sociedad Opulenta* y la elaboró más detenidamente Anthony Downs (1960). Tomando como herramienta de análisis la *ilusión fiscal* llega a conclusiones diametralmente opuestas a las que obtienen con la misma herramienta la *Public Choice*. De esta manera, para Downs (1960: 395), puesto que la adquisición de la información política adecuada constituye una tarea compleja y consumidora de tiempo, el electorado ignora de forma crónica los costes y beneficios de muchas políticas gubernamentales reales y potenciales. De este hecho considera "que esta ignorancia origina que se aprueben unos presupuestos públicos inferiores a los que se aprobarían si el electorado poseyera una información completa"[118]. A su juicio, la miopía en los beneficios del gasto público se dan por dos factores: la lejanía y la naturaleza de los beneficios gubernamentales. Según el primero, los beneficios de muchas acciones gubernamentales son remotas con relación a quienes las reciben, en contraste con los beneficios inmediatos de los bienes privados. Respecto al segundo, el problema reside en que el Gobierno debe tratar con factores que afectan al conjunto de la sociedad y los problemas a los que se enfrenta son mucho más complejos, de ahí que se adopte una actitud más conservadora que en

118 Es obvio de lo dicho que Downs (1960) considera como presupuesto "correcto" aquel que se derivaría del proceso democrático si tanto los ciudadanos como los partidos tuvieran una información perfecta sobre los políticos gubernamentales reales y potenciales.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

el ámbito privado. Por consiguiente, ambos factores empujan a los Gobiernos a no "despilfarrar" recursos en políticas que no producen votos. Por interesante que resulte la aproximación de Downs (1960), de su análisis es difícil extraer conclusiones definitivas e incontrovertibles, difíciles de comparar con la alternativa de la *Public Choice*. Lo que sí viene a poner en el tapete el trabajo de Downs (1960) es que la *ilusión fiscal* de Almicare Puviani (1901) tanto puede utilizarse para atacar el presupuesto por "excesivo" como por "limitado".

En el análisis del presupuesto "correcto" se han elaborado modelos más abstractos y generales que pudieran servir de test para poder establecer si los presupuestos reales son o no excesivos, tal y como sostiene la Teoría del *Leviatán*. Uno de estos modelos es el presentado por Davis y Meyer (1968) y cuyo análisis se lleva a cabo dentro de un marco simplificado de democracia directa formulado en términos de la teoría de juegos. En este marco democrático existirá la tendencia a formar coaliciones de individuos y un individuo cualquiera, i, tiene incentivos para participar en una coalición si los beneficios esperados ($b_i$) que le reportan son mayores que los costes ($c_i$) tributarios y organizativos que entrañan las políticas o juegos emprendidos por la coalición. La coalición se ampliará admitiendo nuevos miembros hasta que sea lo suficientemente numerosa para controlar el voto. A partir de aquí, Davis y Meyer (1968) clasifican los tres juegos posibles de la siguiente forma:

1. Juegos de suma positiva para la sociedad, S, y para la coalición, n.
2. Juegos de suma negativa para la sociedad pero de suma positiva para la coalición.
3. Juegos de suma positiva para la sociedad pero de suma negativa para la coalición.

Si se adopta el *criterio de Kaldor* para definir el presupuesto correcto (juegos de suma positiva para la sociedad), no se podrá comprobar si el volumen del presupuesto democrático será incorrecto por defecto o por exceso. Efectivamente, mientras que los juegos que llevará a cabo la coalición mayoritaria estarán compuestos por los conjuntos (1) y (2), el presupuesto correcto en términos kaldorianos lo compondrán los conjuntos (1) y (3). En otras palabras, hay juegos de suma positiva para la sociedad que no se juegan en una democracia (el grupo 3) y juegos de suma negativa para la sociedad que sí se jugarán (el grupo 2).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Davis y Meyer (1968: 434) perciben la posibilidad de que en una democracia también se jueguen el grupo (3) si se introduce la posibilidad de recurrir a las transferencias. En estas circunstancias, el presupuesto democrático resultará excesivo: "los pagos que la minoría tendría que efectuar, a fin de disuadir a los miembros de la mayoría, son inferiores al coste tributario del juego, en caso de que se juegue. Estos pagos deben efectuarse necesariamente a través del presupuesto, siempre que comporten grandes números. Si se juegan juegos de suma negativa, el presupuesto es excesivo por la cantidad del coste tributario del juego; si no se juega, debido a que la mayoría a quedado disuadida mediante una transferencia en efectivo, el presupuesto es excesivo por la cantidad de la transferencia".

Las conclusiones de Davis y Meyer (1968) apoyan la tesis del *Leviatán* del presupuesto excesivo. No obstante, Fesmire y Beauvais (1978) han señalado que el análisis de Davis y Meyer resulta incompleto para poder pronunciarse sobre la cuestión del volumen correcto o incorrecto por exceso o por defecto del presupuesto democrático. En su análisis, Meyer y Davis(1968) únicamente tienen en cuenta el número de juegos, olvidando por completo el volumen de cada programa. Así, cabe perfectamente la posibiliad de que el número de programas y juegos sea excesivo de acuerdo con Davis y Meyer, mientras que el volumen de cada uno de ellos sea insuficiente. Fesmire y Beauvais (1978) estudian los factores que determinan el volumen de cada programa en una democracia, distinguiendo programas de bienes públicos o colectivos, de bienes privados y de bienes semipúblicos. En sus conclusiones indican que los programas de suministros de los bienes privados serán excesivos en una democracia. Aunque existe una tendencia para que el suministro de bienes públicos puros ocurra al nivel "correcto". No obstante, creen que son relativamente pocos los bienes que encajan dentro de esta categoría y, por el contrario, los bienes semipúblicos se suministrarán siempre a un nivel excesivo. Puesto que la mayoría de los bienes caen dentro de esta categoría, el resultado es inmediato para los autores.

Musgrave (1981: 508 y ss.) se muestra escéptico respecto a si el presupuesto es excesivo, tal y como sostiene la Teoría del *Leviatán*, o corto como mantienen otros (Downs, 1960). Lo que sí critica a la literatura del *Leviatán* es que aún cuando trata de ofrecer una aproximación positiva, esta literatura refleja las consecuencias ("hábilmente obtenidas y, en ocasiones, alegremente"), a partir de un modelo preconcebido de comportamiento, diseñado del tal forma que de él sólo puede obtenerse una demostración de los fallos del

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Gobierno (Estado)[119]. A su juicio, muchos de los argumentos utilizados para demostrar la presencia de un presupuesto excesivo, pueden, mediante un cambio en los supuestos subyacentes, emplearse igualmente para predecir unos servicios públicos insuficientes. Además, cree que la Teoría de los Fallos del Estado no tiene en cuenta la estructura social, sino que obtiene sus conclusiones a partir de supuestos referentes al comportamiento de los principales actores, por ejemplo, votantes, funcionarios y políticos, actuando todos ellos en el marco constitucional.

### *3.4.2. Crítica a la Teoría económica de la burocracia*

Con respecto a la literatura sobre la burocracia, lo que le molesta sobremanera a Musgrave (1981) es la traslación mimética del modelo del ejecutivo de la empresa maximizador del beneficio a la esfera de la administración pública, donde su homólogo sería el "jefe de oficina". El problema no es el modelo *per se* de la maximización si representa la intención de utilizar los medios más eficaces para obtener un determinado resultado. El problema está en que la maximización puede suponer objetivos distintos del beneficio económico personal y del poder, por ejemplo, el deber, el respeto a los colegas de uno, la realización de lo que uno considera como "buena sociedad" y la satisfacción de haber contribuido a ello. "Estas motivaciones pueden operar conjuntamente con el interés personal (trátese de ingresos, poder, prestigio o seguridad), pero también pueden entrar en conflicto con él. Los libertarios que no son capaces de ver esto, deberían consultar a Adam Smith sobre las complejidades de la naturaleza humana" (Musgrave, 1981:516). Por tanto, la idea que trasluce es que los móviles humanos son demasiado polifacéticos y complejos como para ser captados mediante una caricatura de los funcionarios asidos a la mesa de sus despachos que impregna la literatura del *Leviatán*.

En línea con lo apuntado por Peacock (1992), Musgrave (1981) llama la atención sobre el escaso énfasis en las limitaciones que el sistema de frenos

119 Alguien tan sólido intelectualmente como Antoni Casahuga (1984:202) cae en este prejuicio denunciado por Musgrave (1981) al afirmar que: "aunque taxativa y apriorísticamente no puede afirmarse la existencia de unos presupuestos excesivos en las sociedades democráticas, *todo parece* indicar que la probabilidad de tal evento es muy elevada".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

y equilibrios impone a los burócratas. Este sistema no sólo ofrece un control de la eficacia de la ejecución (análisis coste-beneficio), sino que requiere también una evaluación comparativa de proyectos alternativos dentro de los límites de una restricción presupuestaria. Al actuar en un sistema como este, los jefes de agencia en búsqueda de promoción bien pueden encontrarse con que para ellos la eficiencia supone un beneficio personal y admitir así la necesidad de una evaluación comparativa de proyectos alternativos. Además, pensar que los comités (comisiones) aprueban los presupuestos de las oficinas (monopolistas) sin rechistar es considerar a sus integrantes como imbéciles[120].

A la extensión lógica del modelo de Niskanen-Migué-Bélanger que supone la propuesta de limitar el monopolio mediante la introducción de una mayor competencia entre agencias, se opone Roger L. Faith (1980), pues considera que al aumentar la competencia entre agencias, puede aumentar el volumen de recursos que éstas dedican al juego de suma negativa de la competencia burocrática. Ello es atribuible a que al aumentar las actividades de promoción de las distintas agencias como consecuencia de la competencia burocrática, existe la posibilidad de que aumente su presupuesto discrecional dedicado a estas actividades, con la consiguiente reducción de los recursos que dedican a la producción de servicios públicos. "La ausencia de unos derechos de propiedad en el sector público produce su propia "mano invisible" que induce a los individuos a dedicar recursos para crear estos derechos, resultando en un movimiento que se aleja de la optimalidad" (Faith, 1980: 457). En esta línea también se muestra Musgrave (1981).

Parece claro que se puede encontrar en la literatura especializada argumentos técnicos y contrastaciones empíricas que apoyan tanto a la literatura del *Leviatán* como su contraria[121]. No obstante, no creemos equivocarnos al afirmar que la literatura de los Fallos del Estado ha exagerado el comportamiento de los funcionarios y políticos, más allá de lo razonable, para apoyar

120 No creemos que el rector de nuestra universidad (jefe de la oficina) se vea especialmente reflejado en la literatura del *Leviatán* cuando tiene que discutir los presupuestos o los contrato-programas con la Consejería de Educación. Ver Hagen y Harden (1994) acerca del proceso presupuestario.

121 A modo de ejemplo, McGuire, Coiner y Spancake (1979) contradicen a Faith (1980) al establecer que, en determinadas condiciones, la competencia entre agencias contribuirá a mejorar la eficiencia asignativa del sector público.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la hipótesis de la excesiva expansión del sector público. Nadie, que no sea un cínico, en el sentido actual del término, defenderá en términos generales que los funcionarios y políticos tienen en su función de utilidad como máximo argumento el interés general. Pero es igualmente descabellado sostener que el único argumento es el interés individual y económico. Como nos enseñó R. L. Stevenson, ni somos *Doctor Jekyll* ni *Mr. Hyde*, sino una mezcla indefinible de ambos.

La propia escuela de la *Public Choice* ha atenuado en parte la utilización del axioma del *homo economicus* de sus modelos. Esta evolución es fruto, muy probablemente, de la difícil aceptación por muchos economistas y por la práctica totalidad de los politólogos de la aplicación del citado modelo hasta sus últimas consecuencias en los procesos políticos. Así, tras una larga etapa en la que el axioma se aplicaba indiscriminadamente y en profundidad a todos los aspectos de la conducta humanan en exclusiva, es decir, sin combinarlo con otras hipótesis de comportamiento, se ha procedido a atemperar en muchos casos su extensión, incorporándose al modelo racional aspectos relacionados con lo que podríamos denominar "comunidad ética–moral individual" (Buchanan, 1978: 224-227). Así, en esta línea, Tullock (1984) revisó las drásticas conclusiones de algunos autores referentes a las inexistencias del interés público. En su trabajo *Una Rehabilitación (Parcial) de la Teoría del Interés Público*, Tullock (1984:89) sostiene que "el interés público definido como devoción abstracta al bien público tiene una considerable importancia en la política", ya que, en primer lugar "la mayoría de la gente, en cierta medida, es caritativa y está interesada en ayudar a los otros", y en segundo lugar –y más importante– porque en la política los sujetos se enfrentan a decisiones ante las que no se les manifiesta un interés directo en el tema, o bien por lo difuso de las propuestas, o bien por que es tan específico el problema que simplemente se encuentra alejado de su esfera de intereses, no preocupándoles que el resultado sea uno u otro; y por tanto, pudiendo optar por la alternativa que considere más próxima a su ideal de interés público". En resumen, Tullock (1984: 98-99) argumenta que la *Public Choice* no debe ignorar totalmente la existencia del interés público o las votaciones a favor del interés público", dejando claro que el interés público no es el motivo dominante de la política, "es un motivo"[122].

122 Por ejemplo, la teoría explicativa del comportamiento de los votantes no predice nada salvo que se relaje la hipótesis del propio interés (ver Mueller 1989: 90-92).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Por todo lo visto, se hace evidente que la utilización del instrumento metodológico del *homo economicus* debe ser, en todo caso, precavido. A juicio de Frey y Eichenberger (1989), en la conducta político-económica del individuo se producen *anomalías* con respecto a las predicciones del modelo de elección racional y su aplicación en el terreno empírico. En la misma línea, la sicología conductivista también ha enfatizado la presencia de respuestas *medio cooperativas* en las experiencias de socialización, en función de la estabilidad de los incentivos generados en tales entornos.

### *3.4.3. Crítica al consenso Buchanan-Tullock*

Si se acepta que el comportamiento del individuo es más complejo que las hipótesis (simplistas) de la teoría del *Leviatán*, el famoso *triángulo de hierro* deja de ser una explicación contundente del crecimiento excesivo del sector público. No obstante, subsisten los problemas institucionales que planteaban Buchanan y Tullock (1962) y Buchanan y Brennan (1980) respecto a las reglas de decisión social. Lo básico del argumento era que la regla de la mayoría trae consigo una predisposición inherente hacia un tamaño excesivo del presupuesto y que los procesos de lucha política no son suficientes cuando aparecen gobiernos con perfiles *Leviatanes*.

En el *Cálculo del consenso*, se recordará, Buchanan y Tullock (1962) nos remitían a un hipotético "pacto constitucional" en el que el individuo debía aprobar el vector de reglas de la elección colectiva (Constitución) teniendo en cuenta los *costes de la interdependencia social*. Dada la racionalidad del individuo, éste elegiría reglas cercanas a la unanimidad, dado que ésta es la que evita las externalidades de la elección que realizan otros. La unanimidad y no la mayoría debía ser, por tanto, la regla por antonomasia de las decisiones colectivas. La propia Constitución se aprobaría por unanimidad debido a la *incertidumbre* que supone a los constituyentes conocer su situación en el futuro, de ahí que se inclinaran por reglas *razonables* para todos. Por último, en aras a apuntalar lo que no dejaba de ser una proporción normativa, Buchanan y Tullock (1962) construyen un modelo en el que se utiliza la regla de la mayoría para elegir el grado de reparación de carreteras locales. Éste, en esencia, es el contenido del *Cálculo del consenso*. Por todo ello, sólo bastaba que los individuos despertaran de su alienación para que se produjese, con carácter taumatúrgico, la aprobación del nuevo orden constitucional.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Dada la relativa complejidad de la construcción analítica del *Cálculo*, no es extraño que los ataques a su contenido se hayan realizado centrando la atención en unos u otros aspectos del mismo. Musgrave (81: 510 y ss.) se centra en el modelo de las reparaciones de carreteras. Para él, lo más preocupante es la manera en que se ha formulado el problema: "¿No es extraño demostrar una oferta excesiva de bienes públicos mediante un modelo que se ocupa de la provisión pública de lo que básicamente son bienes privados?" (1981: 512). La razón del fallo tiene su origen –según Musgrave– en la provisión uniforme de bienes privados, o en una provisión demasiado centralizada de bienes sociales locales, pero el defecto no es inherente al proceso de votación según funciona para la provisión de los bienes sociales dentro del área de beneficio adecuado. Por último, señala que aunque sólo se precisa una mayoría del 51% para su aprobación, la mayor parte de los programas relativos a impuestos y gastos públicos requieren un apoyo más amplio.

Dentro del conjunto de críticas que ha centrado su foco en la metodología individualista del *Consenso* figuran las importantes objeciones formuladas por Rae (1975). Este politólogo formula, en primer lugar, una serie de objeciones genéricas a la doctrina del *consenso*; para, en segundo lugar, criticar específicamente los argumentos consensuales formulados por Buchanan y Tullock (1962). Respecto al consenso, formula Rae (1975) seis objeciones en relación a la regla de la mayoría:

a) Rae sostiene, ante todo, que para que la regla de la mayoría sea considerada subóptima con relación a una mayoría cualificada o al consenso, habría que sostener la presunción "fuerte" de que aquellos cambios en las políticas a los que se oponen *algunos* individuos, son más costosos para el conjunto del grupo social que mantener las políticas ya existentes a las que se oponen un número de individuos mayor.

b) Como consecuencia de ello, una segunda objeción de Rae se refiere al hecho de que la regla de la mayoría minimiza el número máximo de individuos (votos) al que las decisiones adoptadas por la colectividad deja insatisfecho.

c) Desde el punto de vista de la *igualdad*, sostiene Rae que la regla del consenso o cuasi-unanimidad otorga un mayor peso al voto de las minorías que al de los individuos integrados en la mayoría.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

d) Las minorías podrían siempre utilizar sus votos estratégicamente para *explotar* a las mayorías con la amenaza de mantener el *status quo*, incluso falseando las propias preferencias.

e) La exigencia de un consenso para reformar las instituciones, no sólo no garantiza la consecución de una solución óptima, sino que puede perpetuar en el tiempo, hasta que se alcance el acuerdo, soluciones no adecuadas a los nuevos problemas que se presenten.

f) Finalmente, Rae (1975: 1276) afirma que "como poco hay que ser un cínico para no reconocer que [el consenso] tiene un enorme valor ideológico para la gente de bien situada en la ciudad, ya que no es posible justificar ninguna redistribución sin el consentimiento de aquellos que van a perder, incluso si son menos numéricamente que los beneficiarios". Es decir, que el consenso favorecería la prevalencia del grupo socialmente dominante, impidiendo reformas, ya que el poder de negociación más fuerte recaería sobre la minoría más privilegiada.

Este último aspecto también ha sido resaltado por Mueller (1979: 1989). Entiende que el "problema de la negociación" es un reflejo del "problema de los incentivos" en la provisión voluntaria de un bien público. En las votaciones muy inclusivas, cada individuo resulta más importante en la provisión del bien público y esta inversión de la posición de cada individuo en la decisión colectiva altera sus opciones estratégicas. Así, aún en el caso de que la conducta estratégica no retrasara indefinidamente el logro de una decisión colectiva, "se puede aducir contra la regla de la unanimidad el hecho de que el resultado obtenido depende de la capacidad negociadora y de las preferencias con respecto al riesgo de los individuos" (Mueller, 1979: 38). Y como dice Sen (1970), no tiene ningún sentido el que las elecciones públicas dependen de la aversión o no al riesgo de los individuos; más aún cuando las personas con una mayor renta tienen una mayor capacidad de maniobra (estratégica) en las negociaciones colectivas.

Para Mueller (1979: 221 y ss.), la controversia principal entre defensores de la regla de la unanimidad y los de la mayoría reside en los distintos supuestos subyacentes a las reglas (ver cuadro 1). En la primera, uno de los supuestos subyacentes es la concepción de la política como un juego cooperativo y de suma positiva; esto es, existe una formulación de la propuesta que beneficia a todos, y que el proceso puede complementarse en un espacio

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de tiempo razonable, es decir, sin elevados costes de transacción. Por el contrario, los defensores de la regla de la mayoría contemplan elecciones conflictivas en que no existen oportunidades mutuamente beneficiosas (prohibido o no prohibido fumar) o como sucede cuando una comunidad se ve obligada a escoger entre un conjunto de opciones eficientes en el sentido de Pareto. Dicho de otra manera, para aquellas decisiones que conllevan distribución, no cabe la unanimidad salvo que se santifique el *status quo*.

## Cuadro 1

| Supuestos favorables a las reglas de mayoría y de unanimidad | | |
|---|---|---|
| Supuestos | Regla de mayoría | Regla de Unanimidad |
| 1. Naturaleza del juego | Conflicto, suma cero | Cooperativo, suma positiva. |
| 2. Naturaleza de los temas | Redistribución, derechos de propiedad (algunos ganan, algunos pierden)<br>Temas mutuamente excluyentes y unidimensionales | Mejoras de eficiencia en la asignación (bienes públicos, eliminación de externalidades).<br>Temas potencialmente de varias dimensiones y de los que todos pueden beneficiarse. |
| 3. Intensidad | Igual para todos los temas | No se hacen supuestos. |
| 4. Método de formación del comité | Involuntaria. Los miembros son seleccionados de forma exógena o azarosa | Voluntaria. Está formado por individuos con intereses comunes y preferencias análogas. |
| 5. Condiciones de salida | Imposible o cara | |
| 6. Elección de temas | Propuestos de forma exógena o imparcial | Propuestos por los miembros del comité . |
| 7. Enmienda de temas | Excluida o limitada para evitar ciclos | Endógena al proceso del comité. |

Mueller (1979)

Las objeciones que realiza David M. Barton (1973) al *Consenso* se centran en el aspecto técnico de las reglas. Barton utiliza el propio modelo de Buchanan y Tullock (1962), al que le añade el supuesto que denomina *de la recontratación frecuente de los votantes*. Por esto entiende que el grupo se reúne para tomar decisiones con frecuencia suficiente para que cada individuo se vea obligado a tener en cuenta que la acción legislativa puede moverse

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

rápidamente en dirección opuesta. La implicación que se deriva del supuesto apuntado es que la curva de costes de decisión de las reglas de los individuos ha de tener en cuenta los costes de llegar a un acuerdo entre el número de personas implícita y explícitamente necesario. Este aspecto, tal como se recoge en el cuadro 2 para un grupo de 11 personas, hace que la regla de la mayoría simple sí constituya una regla especial. "Constituye un punto focal para cualquier negociación que tenga lugar antes de que se adopte una regla que obligue a las partes" (Barton, 1973: 183). Esto contradice lo establecido por Buchanan y Tullock (1962) cuando creían que no era probable que produjera un carácter generalizado la quiebra de los costes a la altura de la mayoría simple. Aunque Tullock (1973) replicó enseguida el trabajo de Barton, lo hizo a nuestro juicio sin tener en cuenta el supuesto que había introducido expresamente éste.

Admitida, tanto normativa como positivamente la centralidad de la regla de la mayoría, cabría preguntarse si es posible sustentar, como hacen Buchanan y Tullock (1962), que la regla óptima está situada entre un punto indeterminado entre la mayoría y la unanimidad, con un sesgo hacia esta última. Tanto Cebula y Kafoglis (1983) como Brooks (1987), han tratado de dar respuesta a esta cuestión, sin que los modelos por ellos utilizados hayan superado la indeterminación sobre qué regla concreta es la óptima; dicho de otra manera, nada aportan a lo expuesto por Buchanan y Tullock (1962) en *El Cálculo*. Después de todo, la defensa, hasta el momento, de una regla más inclusiva que la mayoría es una simple "opinión" (*dóxa*) que no tiene firme científico en el que anclar, por muchos modelos sofisticados que se hayan construido.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

## Cuadro 2

| Tamaño nominal de la regla (n) (A) | Número explícitamente necesario para el acuerdo (B) | Número restante en el grupo (C) | Número restante cuyo acuerdo se requiere implícitamente (*) (D) | Número total necesario para el acuerdo y (E) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 | 10 | 10 | 11 |
| 2 | 2 | 9 | 8 | 10 |
| 3 | 3 | 8 | 6 | 9 |
| 4 | 4 | 7 | 4 | 8 |
| 5 | 5 | 6 | 2 | 7 |
| 6 | 6 | 5 | 0 | 6 |
| 7 | 7 | 4 | 0 | 7 |
| 8 | 8 | 3 | 0 | 8 |
| 9 | 9 | 2 | 0 | 9 |
| 10 | 10 | 1 | 0 | 10 |
| 11 | 11 | 0 | 0 | 11 |

(*) (N – 2n + 1) si n(N + ½; o si n(N + ½.
y Tamaño "real" de la regla (B + D).

Barton (1973)

Musgrave (1981) cree que si se supone que la sencilla regla de la mayoría conduce a una expansión excesiva del presupuesto, pedir una mayoría más amplia es, naturalmente, dar un paso en la dirección correcta. Sin embargo, si la hipótesis es equivocada, semejante paso provocaría la ineficiencia. Además, incluso si hay una intuición sobre el sentido del error, dice Musgrave (1981: 549), debe determinarse si dos tercios (por ejemplo) es el nivel adecuado. Efectivamente, la tarea de presupuestar mediante acuerdo unánime sería lo ideal si no hubiese dificultades para conseguir la revelación de las preferencias. "Pero puesto que tal dificultad existe, no se sigue de ningún modo que aumentando la mayoría necesaria mejoraría la situación. Si a cada votante se le concediese un derecho de veto, no se produciría ninguna oferta de bienes sociales y la pérdida de eficiencia económica sería enorme". Por todo lo dicho, para el profesor de Harvard, salvo que se presente una demostración concluyente de la necesidad de una mayoría más amplia, la propuesta de que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

todos los votantes deberían tener un peso igual y la aprobación implícita de la sencilla regla mayoritaria mantiene su atractivo.

Incluso la utilización del consenso casi unánime en la aprobación del texto constitución (de las reglas que van a servir para las decisiones posconstitucionales) se ha cuestionado por Wickström (1986). A su juicio, el modelo de Buchanan-Tullock no tiene en cuenta que existen beneficios potenciales más elevados de las decisiones públicas de nivel constitucional que las decisiones tomadas al nivel de gobierno ordinario, por lo que se invertirán a su vez más recursos en el proceso negociador constitucional, originando un aumento de los costes de transacción que podrían hacer inviable o tremendamente costosa la decisión[123]. De ahí que podría ser razonable a nivel constitucional alcanzar un acuerdo próximo a la unanimidad, pero manteniendo una regla de votación menos cualificada como la mayoría (N/2 + 1), aún sabiendo (Halcombe, 1986) que los acuerdos cuasi-unánimes obtenidos por mayoría no sean siempre óptimos (en el sentido de Pareto) al *status quo*.

### *3.4.4. Crítica a la hipótesis del Leviatán*

Si en el *Cálculo* Buchanan y Tullock (1962) nos decían que la regla de la mayoría tenía un sesgo hacia la distribución de la renta permanente y creciente, en el *Poder Fiscal* Buchanan y Brennan (1980) nos alertaban del peligro de dejar las manos libres al Estado para utilizar el poder fiscal en su beneficio. La solución era obvia: constitucionalizar los instrumentos fiscales y monetarios para evitar el drenado culpable y caprichoso de fondos de los ciudadanos. La utilización de la *hipótesis del Leviatán* produjo una considerable literatura crítica.

Una crítica a la modelización del Estado como *Leviatán* se basa en la simple modificación de algunos de los supuestos normativos del modelo de Buchanan y Brennan. Así, West y Corke (1980) relajan el requisito de la incertidumbre, permitiendo, por tanto, que algunos de los individuos puedan predecir si formarán parte del grupo de contribuyentes o del grupo de empleados públicos; y conociéndose de forma aproximada el tamaño de

123 Estaríamos ante un caso de Rent-Seeking constitucional.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

cada uno de los grupos y las diferencias de media de rentas entre los grupos, la elección individual puede llevar a la inclusión de otras reglas tributarias en la constitución. La consideración de niveles distintos de aversión al riesgo, lógicamente, también modificará el resultado final, una vez que se ha relajado el nivel de incertidumbre. Por ejemplo, si se presume que el tamaño del sector público va a hacer grande, y la probabilidad de formar parte de la estructura burocrática pública es elevada, los individuos, lejos de preferir bases restrictivas sobre la renta, preferirán la inclusión de bases extensas para maximizar su propia utilidad constitucional. Además, la indeterminación se amplia si, como hacen West y Corke (1980), se incluyen en el cálculo la consideración de los beneficios individuales derivados del consumo de bienes públicos.

Sin lugar a dudas, la crítica de mayor fundamento analítico a la hipótesis del *Leviatán* viene de Musgrave (1981). La declaración de principios es clara: "existen muchas razones por las que las políticas fiscales, como otras formas de esfuerzo humano, pueden incumplir una ejecución eficiente. Son necesarias reformas para mejorar la estructura de la toma de decisiones [...]. En lo que discrepo de los técnicos del Leviatán es en el contenido de la reforma. El objetivo del ajuste institucional, tal como yo lo veo, debería ser el generar un proceso de toma de decisiones más eficiente, bien sea hacia la expansión o hacia la contracción. No debería ser rectificar una hipótesis no verificada de expansión excesiva o poner en práctica unos juicios de valor favorables a los presupuestos reducidos. Por otra parte, el proceso de puesta en práctica debería realizarse a través del procedimiento parlamentario y no mediante una limitación constitucional" (Musgrave, 1981: 547).

En concreto, Musgrave (1981) critica varias de las propuestas normativas elaboradas a partir de la hipótesis del *Leviatán*. Así, entre otras, desaprueba la fijación de límites globales al tamaño de la tasa de crecimiento del sector público. Considera que tales restricciones pueden ser contrarias a un proceso presupuestario eficiente: si se limita el ratio de crecimiento, nadie puede garantizar que la elasticidad-renta de los bienes públicos sea igual a uno. Además, señala que los límites máximos del gasto público tienden a transformarse en "suelos" estableciéndose una constante mínima, que en determinadas ocasiones puede no sólo ser eficiente por defecto, sino también por exceso.

Aún en el caso que se sostuviese que las cuestiones fiscales precisan de restricciones especiales porque la regla de la mayoría ofrece unos resultados

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sesgados, Musgrave (1981) opina que el remedio a los fallos de semejante técnica debería asegurarse con una estructura más flexible como la acción ejecutiva o legislativa, frente a la rigidez de la estructura constitucional que demanda la literatura del *Leviatán*. Además, cree que existen importantes dificultades para establecer una limitación constitucional con el fin de: 1º) mantener la flexibilidad suficiente; 2ª) impedir acciones encaminadas a burlar el proceso presupuestario; y 3ª) conservar suficiente claridad y sencillez como para permitir la interpretación judicial del contenido constitucional.

Tampoco Musgrave (1981) estima el "federalismo" de Buchanan y Brennan (1980). Asume que el tamaño de los órganos actuales de la administración es el óptimo, no contemplando la posibilidad de dividir territorialmente los ya existentes; por eso propugna racionalizar el proceso de determinación del gasto mediante la reforma del proceso presupuestario, el uso creciente de la contratación con empresas privadas competitivas para la provisión de bienes públicos, la mejora de la licitación y contratación pública y otras medidas similares.

En definitiva, frente a las propuestas contractualistas de reforma constitucional, Musgrave (1981) propugna una vía reformista orientada: i) a integrar en un único proceso las decisiones relativas a los ingresos y gastos públicos; ii) a la integración de los procesos de adopción de decisiones presupuestarias en un programa global coherente; y iii) a la clara delimitación entre políticas proyectadas para proporcionar servicios públicos y aquellas otras cuyos objetivos redistributivos son más discutibles.

Son muchos los que junto a Musgrave (1981) han criticado la teoría de Fallos del Estado o Teoría del *Leviatán* (Oates, 1981). No es nuestra intención realizar un estudio panorámico de la literatura crítica a esta teoría. Sí, en cambio, nos gustaría recalcar para cerrar este epígrafe los elementos centrales de esta crítica:

a) Utilización de hipótesis reduccionistas del comportamiento de los agentes (*homo economicus*).

b) Casi absoluta opacidad sobre el contexto institucional y social en el que los agentes toman las decisiones (efecto de *sombras chinas*).

c) Construcción sesgada de los modelos analíticos para que *cante* lo que ya se sabía en base a los supuestos o axiomas.

d) Poca utilización de la contrastación empírica e ignorancia de ella cuando la que existe no corrobora las predicciones del modelo.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

e) Construcción de todo un aparato analítico, supuestamente positivo, para defender lo que en el trasdós son sólo "opiniones", ideología sobre la "sobrecarga" del sector público.

f) No es cierto que el Estado de bienestar haya propiciado un atentado a la libertad.

Como hemos visto, el debate sobre los límites del sector público (*el problema de la demarcación* le hemos llamado) no es nada pacífico. De hecho, es el *gran* debate del espacio público. En él hay que distinguir tres aspectos: a) los bienes públicos o cuasipúblicos; b) la eficiencia del sistema de mercado; y c) la equidad del sistema de mercado. Respecto al primero, el acuerdo de unos y otros es casi total: el sector público debe proceder a la provisión de los mismos (no necesariamente a su producción). También parece existir cierto consenso acerca de la eficiencia del sistema de mercado. Por último, donde el desacuerdo es manifiesto es en la equidad del mismo. De hecho, el crecimiento del sector público se ha producido básicamente en las partidas de bienes privados colectivizados y en el de las transferencias, que son la plasmación más ilustrativa de las políticas redistributivas. A la discusión teórica sobre la justicia del sistema de mercado (o capitalista) le dedicamos el siguiente capítulo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

# CAPÍTULO 4

## EL PROBLEMA DE LA JUSTICIA SOCIAL O DE LA EQUIDAD

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

En el trasfondo del *problema de la demarcación* late el *problema de la justicia.* Creemos que de hecho ha sido *el problema* de la investigación de la filosofía política y moral, de la que la economía se ve irremediablemente penetrada. Así, la *República o El Estado* de Platón (1984) es el intento tecnocrático de diseñar un Estado justo. Su discípulo, Aristóteles (1974), también sostuvo la primacía de la justicia en el orden social. Baste como muestra el siguiente pasaje de su *Política*: "La naturaleza arrastra, pues, intuitivamente a todos los hombres a la asociación política [...]. El hombre ha recibido de la naturaleza las armas de la sabiduría y de la virtud, que debe emplear sobre todo para combatir las malas pasiones. Sin la virtud es el ser más perverso y más feroz, porque sólo tiene los arrebatos brutales del amor y del hambre. La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de la vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho" (Aristóteles, 1974: 24).

Podríamos recorrer la historia del pensamiento social y encontraríamos la preocupación acerca de la justicia en casi todos los autores relevantes (Aquino, Maquiavelo, Moro, Erasmo...). Pero si existe un periodo en la historia del que deberíamos sentirnos particularmente deudores, éste es sin duda el periodo ilustrado. Las discusiones de los economistas y los filósofos de la política y de la moral acerca de la justicia anclan sus argumentos en las teorías e ideas que emanaron de la Ilustración. No podríamos entender, por ejemplo, el pensamiento de Hayek y Mises sin referirnos a David Hume y a Adam Smith; ni el de James Buchanan sin referencias a Tomas Hobbes; ni tampoco el de John Rawls sin Inmanuel Kant y Jean Jacques Rousseau. Pero no tenemos la intención de investigar la genealogía de los postulados actuales sobre la justicia, sino dejar constancia de que nuestro *diálogo* público es ante todo un diálogo inmanentemente ilustrado.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El problema de la justicia (distributiva) ha sido y es ineludible para el economista. Apenas nadie discute que una mejora paretiana es una acción socialmente deseable frente a la permanencia en el *status quo*. La controversia surge al preguntarnos cómo se deben repartir las ventajas (gananciales) que facilita la cooperación social. El camino desde situaciones no óptimas de Pareto hasta la frontera óptima no es neutral, aunque el Primer Teorema del Bienestar nos diga que si el sistema utilizado es la competencia perfecta, el vector de precios (distribución) es único. Pero hay más: incluso el propio *status quo* necesita de algún criterio de legitimización. Los derechos sobre los recursos tienen una *historia* que es necesario evaluar. Si en filosofía se buscó el *primer motor*, desde Hobbes y Locke las investigaciones sociales han tratado de buscar argumentos que legitimasen la prístina apropiación[1].

Desde el comienzo del capítulo anterior estábamos abocados a lidiar con el problema de la justicia (o equidad). Los esfuerzos posteriores a Pigou por guillotinar los aspectos positivos y normativos de la economía han resultado inútiles. Ni existe un criterio de eficiencia exento de contaminación normativa, ni existe una regla (función) de elecciones sociales que cumpla con unos mínimos axiomas muy débiles (*imposibilidad* de Arrow). En la evaluación de los estados sociales alternativos no nos queda más remedio que fijar unos postulados o principios de justicia que nos ayuden a priorizar tales estados. El problema está en cómo es posible, desde un diálogo razonado (Habermas, 1992 y 1996; Tugendhat, 1997; Gauthier, 1986), llegar a un acuerdo sobre el concepto de una sociedad justa.

A continuación abordaremos las teorías que más eco han tenido y tienen en el mundo académico sobre este tema. El capítulo lo hemos dividido en tres epígrafes. En el primero, presentamos la teoría de la justicia utilitarista de Harsanyi. En el segundo, se abordan las teorías que, por un lado, critican al utilitarismo por *consencuencialismo* extremo y, por otro, proponen construcciones deontológicas de la justicia. Por último, se analizan las propuestas que desde las corrientes neoliberales se han realizado al problema de la justicia social.

1 Véase particularmente los trabajos de Nozick (1974), Rothbard (1982) y Kirzner (1989).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

## 4.1. La impersonalidad utilitarista de Harsanyi

Sin duda alguna, la tradición utilitarista, tanto en el campo de la filosofía política y ética, como en el de la economía, ha tenido como uno de sus ejes la búsqueda de estructuras sociales justas[2]. Esta tradición se interrumpió con Pigou (1932) a raíz del ataque del positivismo lógico de Robbins (1932) a las comparaciones interpersonales de utilidad, tal como hemos visto más arriba. Pero la necesidad de salir del atolladero al que habían conducido las Funciones de Bienestar Social y el principio paretiano de eficiencia, hicieron que algunos autores retomasen el viejo paradigma del utilitarismo.

Thomas M. Scanlon (1982) argumenta que el utilitarismo deriva gran parte de su atractivo de las dificultades de fundamentación que imputa a las concepciones rivales. También sugiere que la amplia influencia de los principios utilitaristas procede del atractivo de lo que él llama "utilitarismo filosófico", que consiste en una tesis filosófica particular acerca del tema de la moral, a saber: la tesis de que los únicos hechos morales fundamentales son hechos relativos al bienestar individual. Ahora bien, el utilitarismo es una combinación de bienetarismo, alguna versión –directa o indirecta– de consecuencionalismo y ordenación por suma. El problema se plantea precisamente con esta última característica: ¿es razonable pensar que el mejor modo de valorar las utilidades agregativas es sumándolas, ignorando cualquier otro aspecto de las distribuciones de utilidad, incluyendo el grado de desigualdad?

El viejo escollo de la equidad del utilitarismo lo trató de resolver John Harsanyi (1953; 1955; 1977; 1982*a*; 1982*b*) a través de la "impersonalidad" de los juicios. Harsanyi (1955) considera dos conjuntos de preferencias para cada individuo. Sus preferencias subjetivas o personales y sus preferencias *morales o sociales*. Las primeras son las que utilizamos en nuestras decisiones cotidianas. Las segundas las utilizamos cuando evaluamos reglas de elección

2 Trabajos esenciales en esta tradición son: *An Inquiry Concerning Virtue and Merit* (1971), de Shaftesbury; *An Inquiry Concerning Moral Good and Evil* (1725), de Hutchenson; *A Treatidçse of Human Nature* (1739) y *An Inquiry Concerning the Principles of Moral* (1751) de Hume; *A Theory of the Moral Sentiments (1759)*, de Adam Simith; *The Principles of Morals and legislation* (1789) de Bentham; *Utilitarianism* (1836) de Mill; *Mathematical Psychics (1881)*, de Edgeworth; *Methods of Ethics (1874) y Principles of Political Economy(1883)* de Sidgwick; *The Economics of Welfare* (1932) de A. C. Pigou.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

social en las que se tiene en cuenta la posición de los otros individuos, de ahí que deban satisfacer la características de ser "impersonales": "Las preferencias de un individuo satisfacen este requisito de impersonalidad si indican qué situación social elegiría en el caso de no saber cuál sería su posición personal en la nueva situación elegida (ni cualquiera de sus alternativas), es decir, en el caso de tener las mismas *probabilidades* de obtener cualquiera de las posiciones sociales existentes en esta situación, desde la más alta hasta la más baja" (Harsanyi, 1955: 316)[3]. Las comparaciones interpersonales de utilidad se introducían ahora de la mano de la *impersonalidad* de la posición.

A partir del concepto de *impersonalidad* (equiprobabilidad de ser cualquier individuo en cualquier estado social), Harsanyi (1955) deduce su Función de Bienestar Social utilitarista. Establece que si la conducta de un elector cualquiera satisface condiciones de "racionalidad" (tales como los axiomas de Von Neumann-Morgenstern)[4], a la posición de una persona cualquiera i en cualquier estado x se le puede dar un valor $W_i(x)$ tal que la conducta del elector se puede representar como la maximización de la esperanza matemática de estos valores individuales $W_i$; es decir, la maximización de $\sum_i p_i w_i$, donde $p_i$ es la probabilidad de ser la persona i. Con el supuesto de equiprobabilidad de ser cualquiera, esto no es diferente de maximizar $\sum_i W_i$. Si se considera que $W_i$ es la utilidad de la persona i, parece como si el ordenamiento por suma hubiera sido deducido simplemente de la conducta racional. Por tanto, la equiprobabilidad conduce a una Función de Bienestar Social aditiva. El teorema de Harsanyi reintroduce la condición benthamita de bienestar social partiendo de postulados aparentemente débiles.

3 El concepto de "impersonalidad" está estrechamente relacionado con la noción de "universalidad" del juicio moral de Hare (1961). Según Hare, en circunstancias exactamente similares deberían hacerse juicios exactamente similares.

4 Nuemann y Morgenstern (1947) demostraron que bajo incertidumbre, si suponemos que el comportamiento de una persona satisface un conjunto de postulados claramente definibles, podemos encontrar un conjunto tal de números de utilidad correspondiente al conjunto de alternativas, que su comportamiento puede tomarse como un intento de maximizar la esperanza matemática de estos números de utilidad. Además, se demuestra que estos números son únicos salvo trasformación lineal positiva. El conjunto de postulados de Neuman-Morgenstern fue presentado por Marschak (1950) de forma más sencilla. Hay cuatro postulados en el sistema de Marschak: (a) ordenación completa; (b) continuidad; (c) suficiencia; y (d) equivalencia de la mezcla de perspectivas equivalentes.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

¿Hasta qué punto es satisfactorio el test de *impersonalidad*? Con el primer obstáculo que se encuentra la construcción analítica de Harsanyi es con la caracterización de su Función de Bienestar (utilidad) Social. Dada que ésta es una función individual de los distintos estados sociales, queda por aclarar cómo es posible que distintos individuos converjan en una única función. Se necesita algo así como el *equilibrio reflexivo* rawalsiano. Harsanyi (1955: 55-9; 1977: 57-60) es consciente de este problema. Sin embargo, sostiene que con suficiente conocimiento acerca de otros individuos la gente podría adoptar las preferencias de los otros y converger los términos $W_i$ en la evaluación del bienestar social de cada individuo. De modo que el experimento mental de adoptar las preferencias de otros individuos, combinado con el supuesto de equiprobabilidad, produciría la misma clase de homogeneidad de las preferencias éticas y la misma unanimidad con respecto a la elección del mejor estado del mundo que consigue Rawls (1971; 1993) con su *velo de la ignorancia* y Buchanan (1975) con su *velo de la incertidumbre.*

La coincidencia de las preferencias morales de los individuos ha sido contundentemente refutada por Sen (1970; 1985). Sen (1970) pone un ejemplo de una sociedad esclavista con 99 hombres libres y 1 esclavo. El último sirve a los primeros en beneficio de ellos y para disgusto suyo. Dada una probabilidad igual de estar en la posición de cualquiera, es posible que alguien estuviese dispuesto a correr el riesgo de 1 por 100 de ser esclavo, "puesto que esa probabilidad del 99 por 100 de ser un hombre libre servido por un esclavo podría aguijonear su fantasía: ¿Sería entonces moralmente defendible una sociedad de esclavos? Mucha gente no aceptaría este test" (Sen 70: 175).

Pattanaik (1968) sostiene que aunque la Función de bienestar de Harsanyi incorpora la aversión por el riesgo de cada individuo en las evaluaciones de los $W_i$, no considera las diferencias en las aversiones con respecto al riesgo entre los observadores imparciales que determinan los valores de las funciones de bienestar social. Si difieren las preferencias de estas sobre el riesgo también diferirían sus evaluaciones del bienestar social bajo los posibles estados alternativos del mundo, y no será posible un acuerdo unánime sobre la función de bienestar social. Esto puede observarse en el ejemplo del cuadro 3 tomado de Mueller (1979). Se considera dos individuos en la comunidad, el rico (R) y el pobre (P) y dos estados posibles del mundo: el que incluye un impuesto progresivo (I) y el que carece de él (S). Además, se supone que para R la utilidad marginal de la renta es constante y para P decreciente. Aplicando el *teorema de Harsanyi* obtenemos que el estado sin impuestos

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

progresivos (S) es preferible. Pero este test no ha tenido en cuenta que si el pobre hubiese sido la persona que realiza la evaluación, el resultado sería otro[5].

**Cuadro 3**

***Resultados en dólares***

| *Estado del mundo* | *I* | *S* |
|---|---|---|
| Persona | | |
| R | 60 | 100 |
| P | 40 | 10 |

(C. Mueller, 1979)

Si la crítica de Sen (1970) y Pattanaik (1968) al teorema de Harsanyi se ha centrado en el aspecto distributivo, el ataque de Sen (1985) se ha focalizado sobre los propios fundamentos de las funciones de utilidad individuales $W_i$. Para Sen, los $W_i$ son simplemente valores, números para predecir la elección bajo incertidumbre, pero no tienen por qué coincidir con ningún concepto de utilidad que tuviera un significado independiente, tal como la felicidad o la satisfacción de deseos. Por tanto, no sólo los valores de $W_i$ pueden que difieran de las utilidades $U_i$ tal y como las percibe la persona i misma (su felicidad, la satisfacción de su deseo, etc), sino que también puede diferir de lo que el elector espera gozar en la posición contrafáctica de convertirse en la persona i. En concreto, señala que el hecho de que W sea la suma de los valores $W_i$ no nos dice nada en absoluto sobre qué relación hay entre W y las utilidades –independientemente caracterizado– $U_i$ de las personas respectivas. "Usando el lenguaje del modelo de elección de Von Neumann-Morgenstern, podríamos emplear el término de "utilidad" para $W_i$, pero $W_i$

5 Mueller, Tollison y Willet (1974) han propuesto que se utilice una ponderación repetida de las funciones de bienestar para lograr el consenso de Harsanyi evitando así las críticas de Sen y Pattanaik (ver Mueller, 1979). Se trataría en un mecanismo de prueba y error que sustituiría al *equilibrio reflexivo* rawlsiano.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

no tiene necesariamente más papel que el de producir valores numéricos en términos de los cuales se pueden predecir la conducta del elector" (Sen, 1985: 72)[6].

De hecho, lo que parece más rechazable a Sen (1985) respecto del sistema de numeración de $W_i$ es que *incorpora* las actitudes ante el riesgo, y en esta estructura, las actitudes corresponden –a su juicio– claramente a las actitudes hacia la desigualdad. Así, si la actitud del elector hacia la desigualdad cambia, manteniéndose la consistencia de los axiomas de Neumann-Morgenstern, entonces las funciones $W_i$ cambiarán de forma concordante, aún cuando las utilidades $U_i$ de las personas en la forma de felicidad o satisfacción del deseo permanezcan enteramente inalteradas. Así, por ello Sen (1985:73) sostiene que "el hecho de que W sea la *suma* de los valores $W_i$ no implica un ordenamiento por suma de los valores $U_i$, y sólo representa un procedimiento de numeración aditiva que utiliza los valores *inventados* $W_i$". En definitiva, lo que el profesor indio nos quiere decir es que el procedimiento de numeración de las $W_i$ no implica ningún resultado *sustantivo* de ordenación por sumas.

La búsqueda utilitarista de Harsanyi de un criterio *ético* que nos ayude a evaluar los estados sociales ha sido sin duda una gran aportación al *diálogo* sobre la equidad. La idea de *impersonalidad* es penetrante, por cuanto nos ayuda a comprender que al analizar los estados sociales, la equidad solo puede ser evaluada si nos amparamos en el viejo dicho de que la "justicia debe ser ciega". Pero la aportación de Harsanyi adolece de múltiples dificultades lógicas y epistemológicas como para considerarla relevante para las elecciones sociales. Y es en el aspecto distributivo donde es particularmente deficiente. Como dice Mueller (1979: 261), si suponemos que las elecciones sociales se toman según la Función de Bienestar de Harsanyi, baste que un individuo entienda que su posición es peor de lo que debería ser en una sociedad justa para que la *lógica* del argumento se derrumbe, pues como cualquier grado de redistribución es consistente con alguna medida de aversión por el riesgo, ¿cómo puede verificar el ciudadano insatisfecho que sus preferencias subjetivas han sido auténticamente consideradas y que su posición ha recibido la ponderación adecuada?

6 Sen (1970:121-6) también realiza una crítica de los postulados Neumann-Marschak como mecanismo para hacer comparaciones interpersonales de utilidad.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

## 4.2. El Igualitarismo deontológico como alternativa al Utilitarismo

Alrededor de la obra de filosofía política de Rawls, han surgido un grupo de teorías igualitaristas que proponen una alternativa a las teorías utilitaristas para evaluar los estados sociales. Todas ellas comparten un presupuesto básico: los estados sociales han de evaluarse desde premisas deontológicas.

### *4.2.1. La imparcialidad de John Rawls*

Hoy en día, si alguien quiere escribir sobre equidad tendrá que explicar por que no lo hace basándose en el esquema analítico que John Rawls (1971) presentó en su magna obra *Teoría de la Justicia*. Sin duda alguna, las discusiones académicas sobre la elección social, cuando tratan el problema de la distribución, toman como eje de referencia la obra del filósofo de Harvard.

Las preguntas que se hace Rawls (1971) son dos: primera, ¿en qué situación técnica podemos "razonablemente" pensar qué individuos que se reconocen moralmente iguales eligieran los principios de justicia que gobernarían el reparto de las ventajas que supone vivir en sociedad?; y segunda, ¿qué principios en concreto elegirían? Para contestar a ambas preguntas, Rawls rehabilita la teoría del contrato social, principalmente de Kant: "Mi objetivo es presentar una concepción de la justicia que generalice y lleve a un nivel mas elevado de abstracción la conocida teoría del contrato social tal como se encuentra, digamos, en Locke, Rousseau y Kant" (Rawls, 1971: 28)[7].

Pero, ¿por qué Rawls rehabilita la teoría del contrato social y no continúa la tradición utilitarista anglosajona? De hecho, Rawls define como el principal objetivo de su escrito el de elaborar una teoría de la justicia que sea una alternativa viable a las doctrinas que han denominado la tradición filosófica: el intuicionismo y, principalmente, el utilitarismo. Rawls (1971: 52 y ss.) caracteriza al intuicionismo como la doctrina que mantiene que existe una

7 Aunque nombra el *Second Treatise of Government* de Locke y el *Leviathan* de Hobbes, Rawls (1971) se mantiene dentro de la órbita del pensamiento de Rousseu (El *Contrato Social*) y, sobre todo, del pensamiento ético de Kant (*Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres* y *Crítica de la Razón Práctica*). Para Vallespín (1985), la *Teoría de la Justicia* es una rehabilitación del constructivismo kantiano.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

familia irreducible de primeros principios que tienen que ser sopesados unos con otros preguntándonos qué balance es él mas justo según nuestro juicio. Las teoría intuicionistas tienen, entonces, dos características: primera, consisten en una pluralidad de primeros principios que pueden estar en conflicto, dando soluciones contrarias en tipos particulares; y segunda, no incluyen un método explícito, ni reglas de prioridad para valorar estos principios entre sí: simplemente hemos de hacer intuitivamente un balance mediante el cual averiguar por aproximación lo más correcto. Precisamente lo que objeta al intuicionismo en su indefinición en cuanto a la prioridad de los principios de justicia en la evaluación de los estados sociales. A este problema más fundamental del intuicionismo, se une otro también significativo: el intuicionismo no nos ofrece una buena guía para distinguir entre intuición de la mera impresión o pálpito. De todos modos –reconoce Rawls– en nuestras reflexiones acerca de la justicia no podemos aspirar a eliminar toda apelación a principios intuitivos. En todo caso, sostiene que debemos tratar de apelar a ellas en la menor medida de lo posible, pues los arreglos necesitan un consenso sobre la prioridad.

#### 4.2.1.1. Crítica al Utilitarismo

La construcción analítica de Rawls es una alternativa sobre todo al utilitarismo, que en una definición simple es aquella doctrina que considera que la bondad de los actos depende de la felicidad (bienestar) que procura. Ya en esta básica formulación, el utilitarismo aparece como más y menos atractivo que el intuicionismo. En efecto, por un lado, el utilitarismo posee un método capaz de ordenar diferentes alternativas sociales. El intuicionismo, en cambio, carece de dicha capacidad. Sin embargo, tiende a rechazar el utilitarismo por su carácter teleológico o *consecuencialista*, pues conecta de una manera inadecuada dos nociones básicas de la ética: "lo bueno" y "lo correcto": el bien es definido independientemente de lo correcto, y entonces lo correcto es definido como aquello que maximiza el bien. El problema para Rawls es que las teorías teleológicas tienen un profundo atractivo intuitivo, ya que parecen incorporar la idea de racionalidad. Es natural pensar que la racionalidad es maximinizar algo y que, en moral, tendrá que ser maximinizar el bien. "En verdad, es tentador suponer que es evidente el que las cosas debieran ordenarse de modo tal que condujeran al mayor bien

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

posible" (Rawls, 1971: 43). Pero para el filósofo de Harvard, el problema del utilitarismo está en que no tiene en cuenta, al menos de forma directa, cómo se distribuye la suma de satisfacciones entre los individuos; ni tampoco importa cómo un hombre distribuye sus satisfacciones en el tiempo. Desde el punto de vista del utilitarismo la explicación de ciertos preceptos de justicia de sentido común (protección de derechos y libertades, o los que expresan las demandas de un merecimiento) es que son los preceptos que la experiencia muestra que debieran ser respetados estrictamente, abandonándose solo en circunstancias excepcionales si con ello se máximiza la suma de ventajas. Aún así, al igual que todos los preceptos en el utilitarismo, los de la justicia se derivan del único fin de obtener el mayor balance de satisfacción. Por tanto, no hay en principio razón por la cual las mayores ganancias no han de compensar las menores perdidas de otros o lo que es mas importante, por lo que la violación de la libertad de unos pocos no pudiera ser considerada correcta por un mayor bien compartido por muchos[8].

La idea de Rawls es que deberíamos rechazar cierto tipo de cálculos utilitaristas que podríamos considerar aceptables a nivel personal cuando son trasladados sobre una pluralidad de individuos. A nivel personal puede resultar razonable aceptar determinados sacrificios –el trago de una operación– en pos de beneficios próximos. Sin embargo, a nivel social tendríamos razones para considerar inaceptables, por ejemplo, el querer imponentes sacrificios a las generaciones presentes en pos de beneficiar a las generaciones futuras. Más todavía, podríamos rechazar, razonablemente, la pretensión de imponer sacrificios graves sobre un determinado sector de la sociedad con el único objetivo de mejorar el nivel de vida del resto. En esta observación anida una de las críticas más interesante que ha recibido el utilitarismo: el utilitarismo tiende a ver la sociedad como un cuerpo, en donde resulta posible sacrificar a unas partes en virtud de las restantes. Y dicha operación puede ser titulada como ilegítima porque desconoce la independencia y separabilidad de las personas: el principio de Kant (1785: 1788) de que cada individuo debe ser respetado como un ser autónomo, distinto de, y tan digno como los demás. "El utilitarismo no considera seriamente la distinción entre las personas" (Rawls, 1971: 46).

8 Han sido llamativos los casos de economistas neoliberales (extranjeros y españoles) que han utilizado argumentos a favor de las dictaduras, si esto traía consigo "un mayor bienestar".

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Contra el utilitarismo, Rawls objeta también el presupuesto según el cual el bienestar es el aspecto de la condición humana que requiere atención normativa. Y critica esto, pues a su juicio, esta perspectiva implica, indebidamente, tomar como relevantes lo que podríamos llamar "los gustos caros" de las personas; así, pone el ejemplo de una persona que se considera satisfecha con una dieta a base de leche, pan y garbanzos frente a otras que reclaman platos exóticos y los vinos más caros. Una postura como el utilitarismo del bienestar deberá, *ceteris paribus*, dotar al último con más recursos que al primero para evitar que aquél obtenga menor satisfacción final. Sin embargo, –señala Rawls– ello implicaría considerar a los individuos como meros portadores pasivos de deseo. Lo cierto es, en cambio, que las personas son parcialmente responsables de los gustos que tienen: ellos forman y cultivan, en parte, sus preferencias. Por ello, resultará injusto emplear los recursos escasos de la sociedad del modo aconsejado por el utilitarismo. Ésta es también la razón por la que va a defender una ética objetiva y no subjetiva, a la hora de determinar cómo distribuir los recursos de la sociedad de un modo más justo[9].

### 4.2.1.2. Los Principios de la Justicia de Rawls

Por lo dicho más arriba se entiende perfectamente el objetivo de la *Teoría de la Justicia* de John Rawls: encontrar principios de justicia que nos ayuden a edificar "una sociedad bien ordenada"[10], justa, en definitiva; y que

9 Dworkin (1977: 1985) se ha ocupado de mostrar el modo en el que el utilitarismo termina frustrando su original promesa igualitaria. La idea es que el utilitarismo deja de mostrarse como una postura igualitaria cuando permite que ingresen en el "cálculo maximizador" preferencias externas; por ejemplo, preferencias de grupos racistas. Su aspiración de mantenerse neutral respecto al contenido de las preferencias de cada uno trunca sus pretendidos postulados igualitarios. Sunstein (1991) critica el utilitarismo por la neutralidad frente a las preferencias de cada uno. El utilitarismo se desentiende del hecho de que muchas de tales preferencias puedan tener un origen cuestionable. Señala las preferencias de las mujeres a las que se ha enseñado durante décadas que son inferiores a los hombres.

10 Para Rawls (1971), *una sociedad bien ordenada* es una sociedad que no sólo está diseñada para promover el bien de sus miembros, sino también está efectivamente regulada por una concepción de la justicia.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sorteen los graves problemas epistemológicos y normativos que tienen las teorías consecuencialistas como el utilitarismo. Rawls comienza fijando la idea de que la sociedad es una asociación, más o menos autosuficiente, de personas que reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias en sus relaciones. Supone –además– que estas reglas especifican un sistema de cooperación diseñado para promover el bien de aquellos que toman parte en él, ya que, cuando la sociedad es una empresa cooperativa para obtener ventajas mutuas, se caracteriza típicamente tanto por un conflicto como por una identidad de intereses. Hay un conflicto porque las personas no son indiferentes respecto a cómo han de distribuirse los mayores beneficios producidos por su colaboración, ya que con el objeto de perseguir sus fines cada uno de ellos prefiere una participación mayor que una menor. Por tanto se requiere –según Rawls (1971: 21)– "un conjunto de principios para escoger entre los diferentes arreglos sociales que determinan esta división de ventajas y para suscribir un convenio sobre las participaciones distributivas correctas. Estos principios son los principios de la justicia social: proporciona un modo de asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y los cargos de la cooperación social".

Rawls focaliza su teoría de la justicia social sobre las instituciones sociales. A su juicio, la justicia o injusticia de una sociedad depende de cómo evaluemos sus instituciones sociales más importantes, pues ellas condicionan todos nuestros actos. Estas instituciones forman lo que denomina *estructura básica*. ¿Qué entiende por esto? Por instituciones más importantes entiende la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales. Así, la protección jurídica de la libertad de pensamiento y de conciencia, la competencia mercantil, la propiedad privada de los medios de producción y la familia monogámica son ejemplos también de instituciones importantes para el profesor de Harvard.

Fijado el objetivo de la justicia, el siguiente cometido de Rawls es derivar qué principios han de gobernar la asignación de derechos y deberes y la distribución de los beneficios y las cargas de la cooperación social que realiza la *estructura básica* de una sociedad para calificarla de justa. Rechaza implícitamente la propuesta de Buchanan y Tullock (1962) de partir del *status quo*, pues podría suponer intentar un diseño justo desde una situación injusta, como ya advirtiera Wicksell (1897). Ni siquiera está claro que *la incertidumbre* pudiera hacer que personas racionales optasen por una mejora paretiana.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Para Rawls, la derivación de los principios de justicia que gobiernen el "juego" de la interacción social debe hacerse desde una posición que consideramos "razonablemente" justa. A esta posición la denomina *posición original.* Si diseñamos una posición de partida justa, es lógico pensar que el pacto que alcance los individuos, acerca de las reglas de la organización de la interacción social, será justo. Ésta es en esencia su teoría de la imparcialidad.

¿Qué circunstancias contiene esta *posición original* para que estemos de acuerdo en afirmar que es imparcial? Entre los rasgos esenciales de esta situación está el que nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad, su posición, clase o *status* social; nadie tampoco conoce cuál es su suerte con respecto a la distribución de ventajas y capacidades naturales, su inteligencia, su fortaleza. Incluso supone que los propios miembros del grupo no conocen sus concepciones acerca del bien, ni sus tendencias psicológicas especiales. Como lo expresa el propio Rawls (1971: 29) "los principios de la justicia se escogen tras un *velo de la ignorancia*[11]. Esto asegura que los resultados del azar natural o de las contingencias de las circunstanciales sociales no darán a nadie ventajas ni desventajas al escoger los principios. Dado que todos están situados de manera semejante y ninguno es capaz de delinear principios que favorezcan su condición particular, los principios de la justicia serán el resultado de un acuerdo o de un convenio justo [...]". Aunque la descripción realizada es típicamente kantiana, lo que sin duda le da este rasgo es la caracterización de las personas como seres morales, capaces de reconocer la igualdad entre todos y, por tanto, capaces de poseer un sentido de la justicia. Ahora bien, esto no significa que se caracterice a los individuos como eminentemente altruistas. En absoluto, Rawls expresa que un rasgo de la justicia como imparcialidad es el de pensar que los miembros del grupo en la situación inicial son racionales y mutuamente desinteresados. Esto no quiere decir que sean egoístas, es decir, que sean individuos que sólo tengan cierto tipo de intereses, tales como riqueza, prestigio y poder, simplemente se les considera como seres que no están interesados en el interés ajeno. Por tanto, estamos ante individuos racionales (buscan el bien, tal como ellos lo entienden) pero son, a su vez, razonables (reconocen moralmente a los otros).

Rawls considera que mientras la teoría de precios, por ejemplo, trata de explicar los movimientos del mercado mediante presupuestos acerca de las

11 Las cursivas son nuestras.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

tendencias que efectivamente operan, la interpretación filosófica de la situación inicial incorpora condiciones que se piensa es razonable imponer en la elección de principios. El objetivo es caracterizar esta situación de manera que los principios que resultaran elegidos, cuales quieran que fueran, fuesen aceptables desde un punto de vista moral. La *posición original* se define de tal modo que sea un *status quo* en el cual cualquier acuerdo que se obtenga sea equitativo. Es un estado de cosas en el cual las partes están igualmente representadas como personas morales y el resultado no está condicionado por contingencias arbitrarias o por el balance relativo de las fuerzas sociales. Así, para nuestro filósofo, la justicia como imparcialidad es capaz de usar la idea de la justicia puramente procesal desde el comienzo.

¿Significa lo anterior que la teoría de Rawls es puramente formal? Evidentemente no. Aunque se mueve en la esfera kantiana de la moral, no cae en el formalismo insustantivo del *imperativo categórico* del filósofo prusiano. La teoría de la justicia de Rawls es, además de hipotética y puramente procesal, sustantiva. Y lo es porque nos facilita principios de justicia de contenidos, en principio, inequívocos. Pero de inmediato surge un problema lógico: a pesar que consideremos que el *velo de la ignorancia* de la *posición original* sea una situación de partida justa para diseñar las reglas que gobiernan la interacción social de personas autónomas, queda por resolver cómo es posible que alcance la unanimidad en los principios que deben inspirar el diseño de la *estructura básica* de la sociedad[12]. La respuesta la denomina *equilibrio reflexivo*. Rawls nos invita a que "dialoguemos" sobre la situación inicial hasta que lleguemos a un acuerdo implícito sobre las circunstancias y a partir de ellas derivar los principios que elegiríamos *como sí* estuviéramos allí. "Yendo hacia atrás y hacia adelante, unas veces alterando las condiciones de las circunstancias contractuales, y otras reiterando nuestro juicios y conformándonos a los principios, supongo que eventualmente encontraremos una descripción de la situación inicial que a la vez expresa condiciones razonables, y que produzca principios que correspondan a nuestros juicios debidamente conformados y adaptados. Me referiré a este estado de cosas como "equilibrio reflexivo". Es un equilibrio porque nuestros principios y juicios coinciden;

12 No hay que olvidar que la *posición original* es una construcción hipotética y, por tanto, los situados en la misma somos nosotros mismos despojados de cualquier rasgo social y personal, aunque con cierto conocimiento sobre el funcionamiento de la economía. Como dice Kymlicka (1990: 62), el velo de la ignorancia "no es una expresión de una teoría de la identidad personal. Es un test intuitivo de equidad".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

y es reflexivo puesto que sabemos a qué principios se ajustan nuestros juicios reflexivos y conocemos las premisas de su derivación" (Rawls, 1971: 38).

A juicio de Rawls, el *equilibrio reflexivo* les llevaría a los individuos en la *posición inicial* a aceptar como los principios de la justicia de una sociedad bien ordenada los dos siguientes:

- **Primero**: Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante para los demás.
- **Segundo**: Las desigualdades sociales y económicas habrán de conformarse de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos[13].

La formulación de Rawls presupone que, para los propósitos de una teoría de la justicia de la *estructura básica* de la sociedad, puede considerarse que la estructura social consta de dos partes más o menos distintas, aplicándose el primer principio a los aspectos del sistema social que definen y aseguran las libertades básicas iguales y el segundo (*principio de la diferencia*) a los aspectos que especifican y establecen desigualdades económicas y sociales. Por tanto, este último principio se aplica a la distribución del ingreso y la riqueza y al diseño de organizaciones que hagan uso de las diferencias de autoridad y responsabilidad.

La idea respecto a los principios que deben gobernar el diseño de la *estructura básica* de una sociedad para que ésta sea justa (bien ordenada) es clara. En libertades políticas y personales (derecho a votar; y a desempeñar puestos públicos; libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y pensamiento; la libertad personal; el derecho a la propiedad personal, a la libertad respecto al arresto y la detención arbitraria), Rawls piensa que tras

13 Rawls (1993) en *Political Liberalism* modificó estos principios quedando como siguen: a) Todas las personas son iguales en punto a exigir un esquema adecuado de derechos y libertades básicas iguales, esquema que es compatible con el mismo esquema para todos; y en ese esquema se garantiza su valor equitativo a las libertades políticas iguales, y sólo a esas libertades. b) Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: primero, deben estar vinculadas a posiciones y cargas abiertas a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y segundo, deber proponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

el *velo de la ignorancia* todos nos reconocemos igualitarios. Éste es el contenido del primer principio. Respecto al segundo, y dado que en la *posición inicial* los individuos conocen los elementos esenciales del funcionamiento del sistema económico, pero desconocen sus gustos, talentos, posición social, etc.; la racionalidad les llevaría a adoptar, en un primer lugar, también una posición igualitaria. Pero al reconocer que si se deja que los talentos naturales obtengan mejores posiciones sociales, todos saldrían ganando, los individuos racionales elegirían un principio que garantizase que las diferencias sociales vayan en beneficio de todos; y más concretamente en beneficio de los peores situados. Este es el contenido del segundo principio o *principio de la diferencia.*

Con estos principios, Rawls cree haber cerrado el debate, por un lado, entre la libertad positiva y negativa; y, por otro, entre la igualdad y la libertad. Además, imponiendo a sus principios un orden serial, dando prioridad al primer principio sobre el segundo, evita el *trade off* del utilitarismo entre derechos fundamentales y ventajas económicas. El propio Rawls (1971: 83) lo expresa de la siguiente forma: "esta ordenación significa que las violaciones a las libertades básicas iguales protegidas por el primer principio no pueden ser justificadas o compensadas mediante mayores ventajas sociales y económicas".

### 4.2.1.3. El Principio de la Diferencia

Centrando nuestra atención en el segundo principio, es evidente que Rawls está pensando en términos de una mejora paretiana con distribución desigual de las ganancias. Los que por sus talentos, e incluso azar, hacen crecer el "pastel" social para todos, tendrían un derecho mayor sobre él. Pero sabemos que una mejora paretiana es deseable socialmente siempre y cuando las personas implicadas no sean envidiosas. De esto es consciente Rawls (1971: 179) "He supuesto que deciden como si no estuvieran movidos por la envidia"[14]. Además de la ausencia de envidia, introduce un principio subyacente

14 La ausencia de envidia obviamente tiene un límite. No será envidioso –según Rawls (1971)– mientras la diferencias entre él y los demás no excedan de ciertos límites, y mientras él no cree que las desigualdades existentes se basan en la injusticia o son el resultado de una mera casualidad que no sirve para ningún propósito social compensatorio. De ahí su insistencia en que la desigualdad social sea beneficiosa para todos.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

muy importante: nadie tiene derecho a su talento natural, éste es fruto del azar, no del esfuerzo ni del mérito. Así, mientras que en la concepción liberal la distribución de la riqueza y del ingreso son determinados por la distribución natural de capacidades y talentos; es decir, las porciones distributivas se deciden conforme al resultado de una lotería natural, para la concepción rawlsiana de la justicia este resultado es arbitrario. Y esto porque el grado en que se desarrollen y fructifiquen las capacidades naturales se ve afectado por todo tipo de condiciones sociales y actividades de clase. Cree que incluso la buena disposición para hacer un esfuerzo, para intentarlo, y por tanto ser merecedor del éxito, depende de la felicidad en la familia y de las circunstancias sociales. Señala Rawls (1971: 96) que "en la práctica es imposible asegurar a los igualmente dotados iguales probabilidades culturales y de superación, y por tanto podríamos desear adoptar un principio que reconociera este hecho y mitigara también los efectos arbitrarios de la lotería natural. El que la concepción liberal no logre hacerlo, fortalece la búsqueda de otra interpretación de los principios de la justicia".

En línea con la argumentación anterior, está su insistencia de dotar también de un orden lexicográfico al principio de la diferencia. No solo hay una prioridad de la libertad sobre las ventajas económicas y sociales (prioridad del primer principio sobre el segundo), sino una prioridad de la igualdad de oportunidades frente al propio principio de la diferencia. La idea defendida es que los puestos o posiciones han de ser asequibles no sólo en un sentido formal, sino haciendo que todos tengan una oportunidad equitativa de obtenerlos. Más específicamente, establece que suponiendo que existe una distribución de las capacidades y habilidades, aquellos que están en el mismo nivel de capacidades y habilidades y tienen la misma disposición para usarlas, deberían de tener la misma perspectiva de éxito, independientemente de su posición inicial en el sistema social. Sostiene que en todos los sectores de la sociedad debería haber, en términos generales, la misma perspectiva de cultura y de éxito para todos los que se encuentren igualmente motivados y dotados. Las expectativas de aquellos con las mismas capacidades y aspiraciones no deberían, por tanto, verse afectadas por sus clases sociales.

Establecido en el segundo principio que las desigualdades económicas y sociales han de ser estructurada de manera que sean para: a) mayor beneficio de los menos aventajados, y b) unido a que los cargos y funciones sean asequibles a todos, bajo la regla de igualdad de oportunidades, cabría preguntarse a qué se está refiriendo Rawls cuando hace referencia a las

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

desigualdades. Para él, la *estructura básica* de la sociedad distribuye *bienes primarios*, bienes que se presume que todo ser racional desea. Entre ellos tenemos derechos, libertades, oportunidades, ingreso, riqueza y respeto por sí mismo. Como los derechos y las libertades quedan garantizados por el primer principio, el resto de bienes primarios queda sujeto al segundo principio de la justicia; es a la distribución de estos bienes, a los que se refiere cuando habla de la desigualdades económicas y sociales.

Pero no basta con señalar que las estructuras básicas de la sociedad deba estar sujetas al *principio de la diferencia* para que la justicia distributiva sea un hecho. Es necesario pensar qué instituciones son imprescindibles para lograr tal fin. Rawls (1971: 313) da este paso, al describir las instituciones básicas tal y como deberían existir en un estado "adecuadamente organizado, que permite la propiedad privada del capital y de los recursos naturales". En primer lugar, y como no puede ser menos dado el orden lexicográfico, mantiene que la estructura está regulada por una constitución justa que asegure la libertades de una ciudadanía igual. Cree, también, que hay una justa igualdad de oportunidades (no solo una igualdad formal). Esto significa que, además de ofrecer iguales oportunidades de enseñanza y cultura, a personas similarmente capacitadas, bien subvencionando escuelas privadas o estableciendo un sistema de escuelas públicas, también, refuerza y subraya la igualdad de oportunidades en las actividades económicas y en la libre elección de ocupación. Para ello, sostiene que es necesario programar las conductas de las empresas y las asociaciones privadas y previniendo el establecimiento de restricciones monopolísticas y barreras a las posiciones más deseadas. Finalmente, el gobierno debe garantizar un mínimo social, bien por asignaciones familiares y subsidios especiales, por enfermedad y desempleo, o, más sistemáticamente, por medios tales como un impuesto negativo sobre la renta.

En concreto, Rawls señala explícitamente que las funciones del gobierno, al establecer las instituciones básicas, pueden considerarse las que Musgrave (1959) señaló en el ámbito de la Teoría de los Fallos de Mercado. Tal como se vio en el epígrafe que dedicamos a esta teoría, son cuatros las funciones básicas del gobierno: asignación, estabilización, transferencia y distribución. Centrémonos en estas dos últimas. Para Rawls, el mínimo social es responsabilidad de la función de transferencia, ya que el sistema competitivo de precios no toma en consideración las necesidades, y, por tanto, no puede ser el único mecanismo de distribución. Debe haber una distribución del trabajo



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

entre las partes del sistema social, en repuesta a los preceptos del sentido común de la justicia. Sostiene que los mercados competitivos, adecuadamente regulados, aseguran la libre elección de ocupación y conducen a un uso eficaz de los recursos, pero imponen una carga sobre los preceptos convencionales relacionados con salario y jornales, de ahí que la función de transferencia tenga como objetivo garantizar un cierto nivel de bienestar y respetar las demandas y necesidades. Pero una vez se obtiene un mínimo adecuado mediante transferencias –nos advierte– puede ser perfectamente justo que el resto de la renta total se determine por el sistema de precios.

Respecto a la función de distribución, la tarea que le asigna Rawls es la de preservar la justicia de las porciones distributivas mediante la tributación y los reajustes necesarios sobre los derechos de propiedad. Distingue, no obstante, dos aspectos de esta función. En primer lugar, impone ciertos impuestos sobre la donación y sucesión y establece restricciones sobre los derechos de transmisión. El propósito con ello es corregir, gradual y continuamente, la distribución de la riqueza y prevenir las concentraciones de poder perjudiciales para la equidad de la libertad política y de la justa igualdad de oportunidades[15]. En concreto, Rawls (1971: 315) señala "[...] el principio progresivo debe aplicarse a la muerte del beneficiario. Esto alentará una amplia dispersión de la propiedad, que parece una condición necesaria. Si ha de mantenerse el valor de estas libertades. El recibir mediante herencia una riqueza desigual, no es mas injusto intrínsecamente, que al recibir por herencia una inteligencia desigual". Cree que la libertad política tiende a perder su valor y el gobierno representativo es sólo una fachada formal; por eso, los impuestos y las legislaciones de la función de distribución han de procurar que no se traspase ciertos límites en las desigualdades de la renta, la riqueza y la capacidad de acceder a ciertos puestos de relevancia social.

La segunda parte de la función de distribución hace referencia a un esquema de distribución de la carga de los impuestos que el gobierno necesita

15 Claros ecos de la *Política* de Aristóteles (1974) y de *El Contrato Social* y del *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres* de Rousseau (1762; 1755). Tanto para Rawls (1971) como para estos autores, la distribución extrema de la riqueza y la renta es el germen de las tensiones sociales. Una sociedad con distribuciones moderadas es garantía de estabilidad para proyectar en los individuos una concepción de justicia. Es interesante resaltar la defensa que de la clase media realiza Aristóteles. También la encontramos en el *Espíritu de las Leyes* de Montesquieu (1750).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

para cumplir con el principio de la diferencia. En principio, Rawls defiende como el esquema más justo el "impuesto sobre el gasto" de Nicolás Kaldor (1955), y esto porque es preferible a un impuesto sobre la renta, ya que impone una carga de acuerdo con la cantidad de bienes que una persona saca del almacén común y no de acuerdo a la cantidad con la que contribuye. No obstante, señala que, cuando para preservar la justicia de la estructura básica sea necesaria, puede ser mejor utilizar tasas progresivas e, incluso, los impuestos progresivos sobre la renta. Además, añade que los impuestos sobre la sucesión y los impuestos progresivos sobre la renta no se basan en la idea de que los individuos tienen funciones de utilidades similares, al satisfacer el principio marginal decreciente. Queda claro que el objeto de la función distributiva no es maximizar el balance neto de satisfacción, sino establecer instituciones básicas justas. Las dudas acerca de la conformación de las funciones de utilidad son irrelevantes en su esquema. Este es un problema de los utilitaristas, no de una teoría contractual. Está claro con lo expuesto, que Rawls se mueve dentro de esquemas claramente cercanos a lo que ha dado en llamarse Teoría de Estado del Bienestar (Harris, 1987).

Un aspecto de la teoría distributiva de Rawls que merece resaltarse es el que denominó principio *maximin*. Como se dijo más arriba, a la hora de elegir entre estados sociales, el segundo principio nos indica que por justicia se deben ordenar los estados sociales en orden decreciente al beneficio de los hombres peor situados en cada unos de ellos. Así, el estado de mayor expectativas que beneficie a los peores situados, independientemente del resto, debe ser elegido en primer lugar. Y así, sucesivamente. Ésta es la esencia de la regla de decisión conocida por *maximin*. Aunque en un primer momento elude denominar al principio de la diferencia como *criterio maximin* ("he evitado cuidadosamente este nombre"), sin embargo, luego señala que es útil como método heurístico al pensar en los dos principios como la solución *maximin* al problema de la justicia social. En concreto, "el hecho de que los dos principios de la justicia habrían de resultar escogidos si las partes se vieran forzadas a protegerse a sí mismas en contra de tal contingencia, explica el sentido según el cual esta concepción es la solución *maximin*" (Rawls, 1971: 182). Dando por establecido que Rawls alude como regla de elección social al *maximin*, identifica qué personas o grupos son los "peor situados": los obreros no cualificados. Queda claro, al menos teóricamente, sobre quienes debe centrarse el análisis cuando se trate de evaluar los estados sociales desde el punto de vista de la justicia.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

En el análisis de la justicia, Rawls también aborda el problema de la justicia intergeneracional. Es consciente de que no existe forma alguna para las generaciones posteriores de intervenir en las situaciones, quizás menos afortunadas, de generaciones anteriores. Por ello, el principio de la diferencia no es válido en cuento a problemas de la justicia entre generaciones. ¿Cómo aborda, entonces éste problema? Establece que en la *posición original* los individuos no saben a qué generación pertenecerán y además son conscientes que representan a una determinada línea familiar. A partir de aquí, deriva su principio de la diferencia definitivo:

Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sea para:

a) Mayor beneficio de las menos aventajadas, de acuerdo con un principio de ahorro justo.

b) Unido a que los cargos y las funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Resumir un trabajo de filosofía política de la altura, del que sin duda la literatura especializada señala como el más grande, es una tarea complicada, cuando no abocada al fracaso de entrada. Aunque después de su *Teoría de la Justicia,* Rawls ha seguido polemizando con sus críticos y perfeccionando su esquema analítico[16], lo cierto es que desde el objetivo de este trabajo su obra de principios de los setenta sigue siendo la referencia por excelencia. Hablar de equidad o distribución es aludir a Rawls irremediablemente. No hay que olvidar que el profesor de Harvard se mueve dentro de la crítica de la *Razón Práctica* de Kant, y esto siempre presupone asumir, por encima de cualquier otra consideración utilitarista, tomar a todos los individuos como dignos de respeto moral. Las personas importan (mucho) y cualquier consideración acerca de la eficiencia del sistema debe ir seriamente detrás de las consideraciones sobre lo justo. Lo justo es anterior a la eficiencia –nos dice Rawls–. Esta concepción deontológica de la justicia (y la moral) es lo que caracteriza todo su trabajo. Rechaza el utilitarismo por no tomar en serio los derechos y libertades de las personas. Pero da un paso más: no sólo se trata de garantizar la libertad (la autonomía de Kant) frente a la coacción de

16 Véase Rawls (1974; 1982; 1985; 1988; 1995).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

los "otros", sino garantizar que las personas en la sociedad tengan acceso equitativo a los bienes primarios para poder desplegar un plan de vida (una concepción de "lo bueno") que "merezca la pena vivirse", tal como lo expresa una y otra vez el gran economista y filósofo Amartya Sen. Se trataría, en suma, de rescatar la vieja idea de la libertad positiva o libertad de los antiguos[17]. Más concretamente, Rawls cree que su teoría de la justicia distributiva del segundo principio se asocia con la idea de "fraternidad" de la Revolución Francesa: "De esta manera hemos encontrado un lugar para la concepción de la fraternidad dentro de la interpretación democrática de los dos principios, habiendo visto que impone exigencias muy definidas a la estructura básica de la sociedad. Aunque no deberían olvidarse los otros aspectos de la fraternidad, el principio de la diferencia expresa un significado fundamental desde el punto de vista de la justicia social"(Rawls, 1971: 129).

Antes de abordar las críticas al trabajo de Rawls (1971) nos gustaría resaltar que el suyo es un intento grandioso de aunar elementos que en la tradición estuvieron unidos: política, moral y economía. Cómo deben usarse los recursos; de quién son los recursos; qué formas o reglas proporcionan más ganancias individuales y sociales de los recursos. Todas ellas son preguntas interrelacionadas y que deben abordarse en bloque. Pero esas preguntas –nos exige Rawls– deben contestarse desde "la lejanía"; es decir, en una situación de imparcialidad (la *posición original*) y tomando de entrada una presuposición intuitiva básica: absolutamente todos somos dignos de ser tenidos en cuenta.

### 4.2.1.4. Críticas a la Teoría de Rawls

Dada la centralidad del trabajo de John Rawls (1971) en las ciencias sociales, intentar un acercamiento a la crítica que ha generado es una tarea titánica. Por tanto, en este texto abordaremos espectros generales de la misma, dejando fuera aquella crítica que se ha focalizado más en aspectos formales, como la *comunitarista* que se ha centrado en la caracterización que

17 "Los antiguos llamaban libertad a la participación activa y constante en el poder colectivo, no al goce de una esfera de actuación privada inatacable por el Estado, sentido fundamental que tiene la libertad para el hombre moderno" (Diez del Corral, 1989: 204).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

hace Rawls de los individuos, olvidándose del contexto[18]. Empecemos por un crítico que es de la familia: Amartya Sen[19]. Lo primero que aclara Sen (1970) es que el criterio *maximin* de Rawls (1971) no es una Función de Bienestar de Arrow. Y esto por un motivo muy sencillo: la Función de Arrow es una ordenación social de ordenaciones individuales. El *maximin* de Rawls no lo es, aunque sí permite la ordenación social de los estados sociales alternativos. A continuación se pregunta acerca de la plausibilidad del criterio *maximin* como regla de decisión social. Cree que de entrada, como criterio formal, entraña una serie de problemas. Destaca cuatro[20]:

1) Aunque satisface la versión más débil de Pareto, puede infringir su versión más fuerte.
2) Nuestros valores sobre la desigualdad no pueden ser adecuadamente reflejados por la regla de *maximin*, debido a que el interés exclusivo por el bienestar del individuo o grupo de individuos peor situados oculta aspectos relacionados con la igualdad, como por ejemplo ganancias marginales para los peores situados con pérdidas cuantiosas para las clases medias.
3) Debido a su naturaleza puramente ordinal, el criterio del *maximin* no es sensible a magnitudes de ganancias y pérdidas.

18 Una revisión actualizada de la literatura comunitarista se puede encontrar en Mulhall y Swift (1992). De todos modos, hay que ser cautos al utilizar etiquetas. Autores como Charles Taylor, Michael Sandel, Alasdair Mac Intyre y Michael Walzer tienen discursos muy distintos, aunque se les suele englobar dentro de esta corriente. En concreto, es este último el que más cerca está del liberalismo de Rawls y el que ha centrado su crítica en el segundo principio. Véase *Spheres of Justicie* de 1983. La esencia de la argumentación de Walzer se resume en su afirmación de que "bienes sociales diferentes han de distribuirse por motivos diferentes, de acuerdo con procedimientos diferentes, por agentes diferentes y todas esas diferencias derivan de las diferentes formas de entender los propios bienes sociales, que son el fruto inevitable del particularismo histórico y cultural" (Walzer, 1983:19).

19 Sen, como veremos en el siguiente epígrafe, se mueve en la órbita del pensamiento de Rawls. Junto a Kenneth Arrow mantuvieron un seminario en la Universidad de Harvard sobre problemas de elección social.

20 No hay que olvidar que, en términos estrictos, la crítica de Sen a Rawls se refiere al criterio *maximin* como mecanismo de elección social, no como parte de una teoría amplia de la justicia de la estructura básica de la sociedad.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

4) Elegir una regla de elección particular (*maximin*) entre muchas puede ser apropiado a veces, pero pretender que debe ser elegida por individuos racionales en la *posición original* es una posición bastante rígida.

Dado que dedicamos el siguiente epígrafe a la teoría de la justicia del economista indio y que ésta se construye en parte como complemento a la de Rawls (1971), dejamos aquí la crítica de Sen. Pero seguimos con autores "de la familia". Así debemos caracterizar a Ronald Dworkin. Los vínculos entre las concepciones defendidas por Rawls y Dworkin en torno a la justicia son claramente más fuertes que sus diferencias. Dworkin se preocupa por perfeccionar una visión como la propuesta por Rawls, pero compartiendo con él muchos de sus presupuestos básicos. ¿Cuáles son, entonces, las críticas que realiza Dworkin a Rawls? Para Dworkin (1981*a*; 1981*b*), la teoría de Rawls resulta demasiado insensible a las dotaciones propias de cada persona, y no suficientemente sensible a las ambiciones de cada uno. Respecto al primer aspecto, Dworkin (1981*a*; 1981*b*) señala que bajo la teoría de Rawls una persona con ingresos, algo mayores que otros, pero con graves deficiencias físicas, se encontraría –conforme a la teoría de Rawls– mejor que ésta última, aún cuando sus mayores ingresos no le resulten suficientes para pagar las medicinas que requiere debido a sus desventajas naturales. Respecto a la segunda, cree que la teoría de Rawls es demasiado beneficiosa con aquellos que teniendo talento deciden un plan de vida de derroche; ¿por qué el que se esfuerza ha de cargar con aquellos que conscientemente dilapidan su "tesoro" natural? –parece ser la pregunta que se hace Dworkin–.

La crítica de Cohen (1989) va en la línea de resaltar algunas aporías del esquema conceptual rawlsiano. A su entender, en la teoría de Rawls, a los individuos se les hace parcialmente responsables de sus actos; y esto debido, principalmente, a que las aptitudes y actitudes son en gran medida una cuestión de azar. En su modelo la dificultad de discernir hasta qué punto un individuo es responsable del plan de vida y hasta qué punto no lo es aboca por protegerle socialmente. En cambio –y esto es lo que resalta Cohen (1989)–, en el análisis que lleva adelante en relación con los deseos de cada uno y el modo en el que tales deseos deben de ser tratados, su propuesta parece seguir un camino completamente diferente de lo aconsejado para el caso anterior. En esta oportunidad, Rawls también sabe que somos al menos parcialmente responsables de nuestros gustos pero concluye afirmando que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

cada uno debe hacerse cargo por completo de las consecuencias de sus elecciones.

En un trabajo posterior, Cohen (1992) ha profundizado en la crítica de Rawls. La pregunta que ahora dirige a Rawls es por qué considera legítimos ciertos incentivos económicos que vienen a recompensar a los sujetos más favorecidos por la "lotería natural". Según Cohen (1992), dentro del esquema rawlsiano, estos incentivos son necesarios, simplemente, porque los más favorecidos no se encuentran comprometidos con la teoría de la justicia que toma como punto de partida. Más aún, en su opinión, el otorgamiento de tales ventajas económicas implica ceder directamente al chantaje de los más poderosos, algo que debería de estar prohibido bajo la concepción examinada[21].

Importante también ha sido la crítica que se ha focalizado sobre la determinación del segundo de los principios. Así, Musgrare (1974) advirtió que las decisiones adoptadas en la *posición original*, con ignorancia absoluta sobre la posición futura que cada uno ocupará, conduce a un resultado como el diseñado por Rawls, siempre que la aversión al riesgo de todas las decisiones fuesen infinitas: "Si la aversión a riesgo es menos que infinita el resultado no será *maximin*" (Musgrare, 1974: 627), y dependerá del grado de aversión presente y de la capacidad y habilidad negociadora de cada uno de los integrantes del acuerdo. La solución al problema consistirá en que los individuos situados tras el velo adoptasen una posición *como si* fuesen perfectamente adversos al riesgo; pero como ello constituye una formalización artificial en la que el *maximin* no se deduce directamente de la *posición original* y los axiomas genéricos a ella asociadas, Musgrave (1974) concluye que en el sistema rawlsiano no es más que una variable predeterminada.

Otro de los aspectos criticados del *principio de la diferencia* es la dificultad de concretar *quién* puede ser considerado el individuo "tipo" que está "peor situado", o en una situación menos ventajosa. La dificultad de enumerar, concretar y medir los *bienes primarios* de que dispone cada individuo es

21 No obstante, Cohen (1995*a*) reconoce que en ciertos casos, y en principio, los más talentosos pueden negarse razonablemente a realizar determinadas tareas a favor de los demás, si no se les otorga compensación alguna a cambio. Por ejemplo, en aquellos casos en los que ellos, genuinamente, quisieron realizar menores esfuerzos de los que se les pedía, en razón del carácter enormemente costoso de las actividades que debieran desarrollar.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

evidente. Si se eligiese un único criterio para delimitar quién es el *worst-off*, como por ejemplo, el nivel de renta, la cuestión se simplificaría; pero al no hacerlo así, Rawls introduce un nuevo factor distorsionador: la identificación de los menos favorecidos (Mueller, 1979). Aunque se incluyera en tal grupo de personas a los discapacitados físicos, a los más pobres, o a los discapacitados mentales, la determinación última sobre las pertenencias a los *worst-off* sólo podría hacerse a través de la comparación interpersonal de utilidades (lo que conllevaría las mismas críticas que el propio Rawls realiza al paradigma utilitarista); o estaría, como ha señalado Varían (1976), determinado por el concepto de la envidia: el peor situado sería aquel cuya posición no envidiase ningún otro miembro del grupo.

Olson (1987) ha resaltado la inverosimilitud de que en la *posición original* los individuos sólo se preocuparán por el *peor situado.* Incluso aunque se aceptase que todos los individuos manifiestan una aversión infinita al riesgo en su condición de ignorantes racionales, no se justificaría que no se preocupasen por la posición que ocuparía el *segundo miembro menos favorecido*, el tercero, y todo el elenco intermedio de posiciones hasta alcanzar la *del más favorecido.* Desde el momento que se considera que la elección tras el velo es racional, y aunque la aversión al riesgo sea total, los individuos se preocuparían por la probabilidad de caer en una categoría poco satisfactoria[22].

Muchas de las críticas que ha recibido *Teoría de la Justicia* van en el sentido de subrayar que si se está hablando de una elección racional que en última instancia se realiza por razones prudenciales, parece que no dejan a un lado las teorías utilitaristas, como se pretende, ya que no quedan claras las implicaciones que se intentan incluir. Barry (1989) señala que podría encontrarse en la misma *Teoría de la Justicia* una argumentación a favor del *principio de la diferencia* que sería independiente del apoyo que le preste la *posición original.* Este argumento pasaría de la igualdad de oportunidades a la igualdad del ingreso y de ahí al *principio de la diferencia* a través de una mejora paretiana de

22 Frohlich, Oppenheimer y Eavey (1987) contrastaron tres hipótesis derivadas de la teoría de Rawls con grupos de individuos en una posición lo más imparcial posible: i) la obtención o no de un acuerdo unánime; ii) la reiteración del mismo tras el velo de la ignorancia; y iii) la concreción del principio *maximin* como principio elegido. Los resultados determinaron que se alcanza un acuerdo unánime, pero el principio elegido no se correspondió con el *maximin.* En su lugar se optó por un principio de la maximización del nivel medio, con una restricción referente a una cuota mínima.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la igualdad. Rawls tomaría el único punto óptimo de Pareto (el más favorable para el peor situado), que sería la mejora paretiana de la igual distribución[23].

Rawls (1993) renuncia a este argumento como argumento oficial para defender el *principio de la diferencia,* pero aún así lo describe. Por eso habla del *principio de la diferencia* como el más igual de los arreglos paretianos que satisfacen las exigencias de que todos deben ganar a partir de la desigualdad. Para salir del atolladero lógico que le señala Barry, Rawls (1993) remarca que las razones a favor del segundo principio descansan en las ideas de reciprocidad y publicidad. Acerca de la idea de *reciprocidad,* Rawls (1993) recoge las críticas de Barry (1989) que alegan que la justicia como equidad oscila incómoda entre la imparcialidad (como idea altruista) y la ventaja mutua (entendida como la ventaja que cada uno tiene con respecto a su situación presente o futura); niega la posibilidad de identificación de ambos ya que define la reciprocidad como una relación entre ciudadanos expresada por principios de justicia que regulan un mundo social en el cual los beneficios de cada uno se juzgan con respecto a un punto de referencia de igualdad definida con respecto a ese mundo.

En cualquier caso, ha de aclararse que la teoría de la elección racional no desempeña un papel fundamental, pese a las apariencias en los primeros planteamientos de la teoría. Si tal cosa ocurriese habría que dar la razón a los que defienden una interpretación hobbesiana de Rawls. Es más, Rawls (1993) afirma explícitamente que corrige el punto concreto de la *Teoría de la*

23 La interpretación de los principios de la justicia de Rawls en clave utilitarista fue rápidamente elaborada, fundamentalmente por Alexander (1974), Harsanyi (1975) y Yeager (1988). Para estos autores, Rawls no es contractualista, ni siquiera en la forma (Alexander, 1974: 597), porque el mecanismo formal de diseño de las normas básicas, independientemente de que el instrumento utilizado sea un presunto contrato social, una elección individual racional o el *sympathetic observer*, no es más que un instrumento heurístico para convertir las normas utilitaristas en principio concreto que gobierne las instituciones sociales. Para Alexander (1974: 604) "cualquiera que sean los valiosos principios que Rawls deduce válidamente de su mecanismo de contrato social pueden también ser deducidos como aquellos principios que un solo hombre racional elegiría, tras el velo de la ignorancia, para el sistema social en el que posteriormente se integraría. Rawls no necesitaría los aspectos contractualistas como parece claro por su observación de que los principios serían elegidos de forma unánime [...]. Después de todo, es la elección, y no el acuerdo, lo que resulta crítico". Harsanyi (1975) y Yeaguer (1988) mantienen posturas similares a la de Alexander.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

*Justicia* en donde sostiene que su teoría de la justicia forma parte de la decisión racional. Allí debería haber dicho que la explicación del razonamiento que hacen las partes usa la teoría de la decisión racional, aunque sólo de un modo intuitivo. Esta teoría en sí misma parte de una concepción política de la justicia que intenta dar una explicación de los principios de justicia razonables. Sin embargo, no se trata de derivar tales principios del concepto de racionalidad como único concepto normativo. Como dice Rawls (1993: 80): "las personas son razonables en un aspecto básico cuando, estando, digamos, entre iguales, se muestran dispuestas a proponer principios y criterios en calidad de términos equitativos de cooperación, y a aceptarlos de buena gana siempre que les aseguren que los demás harán lo mismo [...]. Lo razonable es un elemento de la idea de sociedad como un sistema de cooperación equitativo, y que los términos equitativos de ésta sean razonables para todos es parte de su noción de reciprocidad. Como dije, la idea de reciprocidad se sitúa entre la idea de imparcialidad, que es altruista (en tanto que movida por el bien general) y la idea de ventaja mutua, entendida como la promoción de la ventaja de todos con respecto a su intención presente, o de la situación esperable si las cosas siguieran igual". Por tanto, la demostración que intenta Gauthier (1986) para derivar lo razonable de lo racional no está acompañada por el éxito, a juicio de Rawls (1993), y cuando parece estarlo, se refiere a condición que expresa lo razonable. Rawls (1993) entiende que lo racional y lo razonable son dos ideas básicas distintas y, por tanto, independientes. Así, lo razonable tiene que ver con la capacidad para un sentido de la justicia y lo racional con la capacidad para una concepción de lo bueno.

Otra diferencia básica entre lo razonable y lo racional es que lo razonable es público de un modo en que no lo es lo racional. Lo que quiere decir esto, dice Elena Beltrán (1995), es que a través de lo razonable entramos como iguales en la esfera pública de los otros y estamos dispuestos a proponer o a aceptar términos equitativos de cooperación con ellos y, en consecuencia, elaborar el marco para la vida pública.

La interpretación utilitarista del *principio de la diferencia* ha empujado a Rawls (1993) a perfeccionar su esquema, pero no ha añadido nada sustancial a su pensamiento. No hay que olvidar que todo su edificio analítico lo construye con el propósito de oponer una teoría contractualista (consensual) y deontológica al *consecuencialismo* utilitarista. La apelación de Rawls (1971: 1993) a los *bienes primarios* que distribuye la estructura básica es la intención declarada de evitar las comparaciones interpersonales de utilidad.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Rawls busca criterios de distribución objetivos (renta, riqueza) frente a los subjetivos (bienestar, satisfacción, deseo, felicidad, ...).

Los aspectos más relevantes de la crítica al principio distributivo de Rawls han quedado expuestos. Algunos otros serán tratados cuando se aborde la teoría de la justicia distributiva del neoliberalismo. Pero antes de cerrar este epígrafe dedicado a la magna obra del profesor de Harvard, es necesario señalar que muchas de las críticas que ha recibido no han comprendido el enfoque epistemológico de su obra. La propia experimentación de Frohlich et ál. (1987) es un desatino; no comprenden que, por encima de cualquier otra consideración, la teoría de Rawls es un "constructor mental" desde el que pensar las coordenadas de una sociedad bien ordenada (justa)[24]. El propio Rawls (1974) aclaró que el objetivo de su contribución es triple: definir un concepto de "sociedad bien ordenada"; averiguar qué concepción de la justicia responde mejor a esa sociedad; y especular sobre los principios que surgirían de esta concepción de la justicia. La sociedad bien ordenada sería –según Rawls (1974: 634)– aquella dotada de unas características por las que "uno podría, tras una reflexión de vida, desear vivir y modelar nuestros intereses y carácter".

A nuestro juicio, Rawls se sitúa dentro de la tradición de los pensadores y políticos clásicos (Licurgo, Solón, Aristóteles, Platón, Maquiavelo, Moro, Rousseau...) que trataban de diseñar estructuras sociales justas, y que veían en la acumulación y en la distribución fuertemente desigual el estigma de una convivencia injusta y difícil. Por eso, Rawls cree que el mecanismo de mercado necesita de un soporte institucional en la estructura básica que corrija la fuerte tendencia a la desigualdad que lleva inherente y alerta sobre los peligros que esta desigualdad tiene sobre el primer principio (de la libertad), pero sin cercenar su potencial de creación de riqueza y el espacio de libertad

24 Para Vallespín (1985), si hay que buscar similitudes o encuadres a la obra de Rawls, sin duda es la teoría discursiva de la legitimidad del Estado de Habermas la que más puntos de contacto tiene. En síntesis, la racionalidad dialógica o discursiva hacen de la comunicación el centro de la fundamentación normativa de las instituciones y el Estado; comunicación que tiene lugar a través de "formas de argumentación racional en discursos públicos, libres y abiertos; y discursos que demandan la justificación de todas las decisiones y de todas las premisas que le sustentan a partir de interés generalizable desde los cuales poder dar cuenta de las contradicciones sociales y buscar una salida racional a los problemas que aquejan al mundo contemporáneo" (Vallespín, 1985: 26).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

que representa. Pero Rawls va más allá. Su teoría es, a su vez, una teoría política y moral. Como dice Vallespin (1985: 122). "La intervención económica del Estado se justifica así, entonces, no ya sólo con el fin de satisfacer los imperativos de la libertad individual (que absorbería también la igualdad de oportunidades), sino asimismo para fomentar las virtudes de la vida pública, que, en última instancia, son proyección de la dignidad de las personas".

Cerramos aquí el espacio dedicado a John Rawls resumiendo su pensamiento/contribución en *Teoría de la Justicia,* para lo cual nos apoyamos en el propio resumen de Vallespin (1985: 132 y ss.). En general las conclusiones serían las siguientes:

- Primero. Rawl favorece realmente un sistema de mercado capitalista.
- Segundo. Existe una valoración explícita[25] de que una vez ajustado el sistema institucional que requieren los principios de la justicia, las desigualdades sociales irán desapareciendo progresivamente.
- Tercero. Como consecuencia de lo anterior, una vez instaurados los principios de la justicia en la estructura básica, habría que presuponer un *cambio en la motivación* en las personas resultante de vivir en una sociedad justa; se realizaría el mito de la "autoidentidad humana", en el que el interés individual se fusiona al interés comunitario.
- Cuarto. Que en cualquier caso los límites a las posibles desigualdades aparecen determinadas por los conceptos "autorrespeto" e "igualdad efectiva de derechos políticos".
- Quinto. Toda la concepción pasa por el afianzamiento de las libertades políticas en un sistema de intercambio de opiniones.

### *4.2.2. Las Teorías de las capacidades de Amartya Sen*

Alguien dijo que Amartya Sen representa la voz más clara y autorizada entre los economistas con referencia a los temas de ética y filosofía política. Y creemos que esto pocos lo ponen en duda. La obra de Sen es prolija. Tratar de sintetizar su pensamiento es harto complicado, máxime cuando

25 Vellespín (1985) opina que "lavarda o implícita"; nosotros sostenemos que claramente explícita.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

los aspectos de teoría económica, de teoría política y de ética están tremendamente engarzados. Como siempre nos recuerda: "He intentado argumentar que la Economía del Bienestar se puede enriquecer sustancialmente prestando más atención a la ética, y que el estudio de la ética también puede beneficiarse de un contacto más íntimo de la economía" (Sen, 1987: 105).

El pensamiento de Sen referente a la justicia social y a la necesidad de intervención del Estado en políticas activas de redistribución se hace desde una atalaya privilegiada; desde la atalaya de un economista profundamente conocedor de la teoría económica ortodoxa (neoclásica), a la que ha realizado contribuciones decisivas[26]. Por tanto, sus propuestas tienen la solidez de alguien que conoce de primera mano cómo funciona el sistema económico y su infraestructura de incentivos. Es a partir de este conocimiento, en especial, de la llamada Economía del Bienestar, desde el que construye su edificio analítico y, también, normativo acerca del problema de la evaluación de los estados sociales. Esta construcción la realiza Sen en base a dos ejes fundamentales: a) criticar al utilitarismo por reduccionista; y b) complementar la obra de Rawls, del que se declara en todos sus escritos como deudor.

### 4.2.2.1. Crítica al Utilitarismo

Partiendo de la concepción de que el utilitarismo de un acto (decisión individual o colectiva) puede descomponerse en: *a) consecuencialismo del acto* (la bondad de un acto viene dada por la bondad de sus estados consecuentes), *b) bienestarismo* (la bondad de un estado viene dada por la bondad de la información de utilidad sobre ese estado), y *c) ordenamiento por suma* (la bondad de la información de utilidad viene dada por la suma total de las utilidades en cuestión), Sen (1985) critica que el utilitarismo valora los estados de modo informacionalmente limitado, al no dar importancia intrínseca a ninguna otra información que no sea la de la utilidad de los estados y, por ello, ignorando entre otras cosas las propias acciones. No cree que el *consecuencialismo* sea intrínsecamente erróneo, sino que cuando éste se combina con el

26 Ya hemos señalado en esta investigación que las teóricos de la filosofía política (Rawls, Dworkin, Gauthier...), demuestran sólidos conocimientos en teoría económica y en teoría de juegos, pero no tienen lógicamente la profundidad que demuestra Amortya Sen.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

*bienetarismo*, "olvida" elementos tan importantes como la posición del agente que evalúa el estado y *el papel de agente* de las personas.

Respecto al papel del agente, Sen (1985: 1992) estima que una persona puede perseguir, y de hecho normalmente también otras metas y valores distintos del afán por el propio bienestar. Para él, "una persona como agente no tiene por qué guiarse solamente por su propio bienestar. Los logros de agencia se refieren al éxito de la persona en la búsqueda de la totalidad de sus metas y objetivos. Si una persona pretende conseguir, digamos, la independencia de su país, o la prosperidad de su comunidad, o alguna meta de este tipo, su realización como agente implicaría valorar estados de cosas a la luz de estos objetivos, y no sólo a la luz de la medida en que esos logros contribuyan a su propio bien-estar" (Sen, 1992: 71-72). Considerar la bondad de los estados por la bondad de las utilidades; es decir, tener como criterio de invarianza informacional únicamente las utilidades le parece a Sen (1987) una reducción injustificable de las personas. Con claros ecos de Kant y, por tanto, de Rawls, cree que las personas se auto imponen límites y metas que nada tienen que ver con una visión estrecha de costes y beneficios. "El egoísmo universal como *realidad* puede ser falso, pero el egoísmo universal como requisito de la *racionalidad* es evidentemente absurdo. El complejo procedimiento de equiparar la maximización del propio interés con el comportamiento racional parece ser completamente contraproducente [...]" (Sen, 1987: 33).

Sen (1985) da un paso más cuando se pregunta si concebir el bienestar como utilidad es el modo mejor de pensarlo. Para contestar a esta pregunta, parte de tres diferentes interpretaciones de la utilidad, en concreto: *a)* como felicidad; *b)* como satisfacción del deseo; y *c)* como elección.

La concepción de la utilidad como *elección* es la más difundida entre los economistas. Sen (1985) señala que al ser una concepción puramente "ordinal", los intentos de obtener una utilidad "cardinal" de la elección tienen muchas dificultades por la necesidad que hay de suponer una estructura mucho más elaborada, con requisitos de coherencia mucho más fuertes, y de aceptar la influencia de elementos arbitrarios en el sistema de numeración. La extensión a comparaciones interpersonales tiene también muchos problemas, puesto que no afrontamos la elección de llegar a ser otra persona y es difícil determinar la importancia que hay que otorgar a

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

las respuestas que se darían cuando tales elecciones son hipotéticas[27]. Aún en el caso de que se rechacen las comparaciones de utilidad, Sen (1985) señala que la simple utilidad "ordinal" presenta problemas: i) el hecho de que es posible que la conducta de elección de una persona no se puede representar mediante una relación binaria; ii) que la relación binaria presente intransitividades y iii) es posible que las consideraciones morales, junto con otras cosas, pueden influir en la elección de las personas, aunque esto conlleve disminuciones importantes de su bienestar.

También a la concepción de la utilidad como felicidad le ve Sen (1985) problemas importantes. Tomando la felicidad como un estado mental, señala que si "a una ruina humana, famélica, golpeada por la enfermedad, se la hace feliz por medio de algún condicionamiento mental (por ejemplo, con el "opio" de la religión), bajo la perspectiva de este estado mental se podría pensar que esa persona esta bien; pero tal cosa sería escandalosa" (Sen, 1985: 66). Además, nos recuerda que la perspectiva de la felicidad puede darnos una visión muy limitada de las otras actividades mentales.

Por último, considera la propuesta utilitarista del *deseo*. Sen (1985) aclara que, al igual que la concepción de la *felicidad*, es también en un sentido importante una teoría de los estados mentales, aunque no lo sea totalmente, dada la necesidad de observar los objetos del deseo. Establecida esta precisión, Sen cree que la pregunta pertinente es: ¿es la importancia del deseo principalmente *evidencial*, es decir, da evidencia de valor, o al contrario? Expresado con mayor precisión estaríamos ante la elección epistemológica entre los siguientes enunciados:

I. Yo deseo $x$, porque $x$ es valioso.

II. Para mí $x$ es valioso, porque yo deseo $x$.

Sen (1985) sostiene que valorar algo es una buena razón para desearlo, pero desear algo no es una buena razón para valorarlo. Establecido esta conexión entre valor y deseo, cree que el utilitarismo no es satisfactorio al no poderse establecer una relación unívoca entre valor y bienestar, pues, como ya quedó dicho antes, la faceta de ser agente de una persona y el poder

27 Véase Sen (1970). Sen no rechaza las comparaciones interpersonales de utilidad. Cree que el problema está en exigir comparabilidad total de unidades, pues con "comparabilidad parcial" pueden alcanzarse ordenaciones completas de los estados sociales.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de conformar y tratar de realizar una concepción del bien puede que hagan que los deseos de una persona vayan en una dirección diferente de la de su bienestar personal. Pero siendo importante este último aspecto, lo que Sen (1985) ve más problemático en esta concepción del bienestar como (satisfacción del) deseo, es su aplicación en el contexto de las comparaciones interpersonales. Sen (1985) señala que la opinión que tenemos sobre lo que podemos conseguir dada nuestra situación y posición puede ser crucial para las intensidades de nuestros deseos y puede incluso afectar a lo que nos atrevemos a desear. Los deseos, dice el economista indio, reflejan compromisos con la realidad y la realidad es más dura para unos que para otros. "El indigente desesperado que desea meramente seguir vivo, el jornalero sin tierra que concentra toda su energía en conseguir su próxima comida, [...] todos pueden haber aprendido a tener los deseos que corresponden a sus apuros. Sus privaciones están amordazadas y tapadas en la métrica interpersonal de la satisfacción del deseo. En algunas vidas, las cosas pequeñas cuentan mucho" (Sen, 1985: 68-69).

Como ya quedó expresado cuando se abordó la propuesta de Harsanyi sobre las Funciones de Bienestar Social basadas en la equiprobabilidad, Sen también critica el postulado utilitarista que agrega utilidades mediante la adición, ya que entiende que no hay nada en la identificación del bienestar con la utilidad que pueda hacer que el ordenamiento por suma se siga de modo automático sin invocar algunas consideraciones que nos permitan despreocuparnos de la igualdad de bienestar.

#### 4.2.2.2. Capacidades frente a bienes primarios

Rechazada las pretensiones del utilitarismo para representar el bienestar, Sen presenta un esquema alternativo. De entrada, establece que debe huirse de una concepción básicamente subjetivista. En la búsqueda de un criterio "objetivo" de bienestar, es donde entra en diálogo permanente con Rawls. Para Sen (1985, 1990, 1992, 1993, 1995) el bienestar de una persona puede entenderse considerando la calidad de su vida. La vida, a su vez, la considera como un conjunto de *funcionamientos* interrelacionados, consistentes en estados y acciones. Por tanto, para Sen, la realización de una persona puede entenderse como el vector de sus funcionamientos. Éstos pueden abarcar desde cosas tan elementales como estar suficientemente alimentado, tener buena

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, hasta ser feliz, tener dignidad, participar en la vida de la comunidad, etc.

A partir de esta concepción del bienestar como *funcionamiento* construye Sen su teoría de la justicia social. Lo que más va a llamar la atención de su planteamiento es que lo realiza en términos de libertad, lo que sin duda supone un claro desafío a las propuestas de los "libertarios" que siempre han visto la igualdad como un peligro para la libertad y los derechos individuales (véase Nozick, 1974; y Rothbard, 1982). Para Sen (1992), los estados sociales no deben evaluarse por los objetivos alcanzados (funcionamiento), sino por la libertad que tienen las personas para alcanzarlos. Esta libertad la caracteriza Sen, a modo simétrico con la "restricción presupuestaria" de la teoría del consumidor, como el vector de *capacidades* de que disponen los individuos. La capacidad, por tanto, representa las diversas combinaciones de funcionamientos (estados y acciones) que la persona puede alcanzar. Por ello, "la capacidad es un conjunto de vectores de funcionamientos que reflejan la libertad del individuo para llevar un tipo de vida u otro" (Sen, 1992: 54).

Queda claro el esquema analítico de Sen: el bienestar de un estado social depende de la libertad de que disponen los individuos para alcanzar funcionamientos que valoran, es decir, necesarios para llevar el plan de vida que deseen. A partir de aquí, su teoría de la igualdad es un corolario de lo anterior: la sociedad debe procurar que todos los individuos obtengan la libertad más amplia para obtener funcionamientos básicos como estar alimentado, estar libre de enfermedad, adquirir adiestramiento (educación) para participar plenamente en el orden económico y social, etc.

¿Qué diferencia a Sen de Rawls y de Dworkin? De acuerdo con Sen, el enfoque tanto de Rawls como de Dworkin son insuficientemente igualitarios. A su juicio, una propuesta de equidad no debería concentrarse en la igualdad de *bienes primarios* ni en la igualdad de recursos. Los bienes primarios y los recursos son importantes como medios para obtener funcionamientos importantes, pero el problema de concentrarnos en estos instrumentos es el "olvido" que se realiza, al no tener en cuenta las distintas capacidades de los individuos para transformarlos en funcionamientos. De forma explícita nos dice: "los recursos de que dispone una persona o los bienes que alguien tiene pueden ser indicadores muy imperfectos de la libertad de que realmente disfruta la persona para hacer esto o ser aquello. [...] Las características

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

personales y sociales de distintas personas, que pueden variar ampliamente, pueden llevarnos a variaciones interpersonales considerables en la transformación de recursos y bienes elementales, en *realizaciones* [...]. El cambio de atención en la filosofía política contemporánea, tal como ocurre en las teorías de Rawls y Dworkin, hacia comparaciones interpersonales basadas en los recursos puede verse claramente como un paso hacia una mayor atención a la libertad. Pero estos cambios son esencialmente insuficientes" (Sen, 1992: 51-52).

Sen (1992) es consciente de que su concepto *capacidad* necesita alguna precisión sobre los funcionamientos que la "sociedad" considera básicos. Por eso, establece que el condicionamiento de que se evalúe el bienestar en función de las capacidades y funcionamientos no implica que todos los tipos de capacidades sean igualmente valiosos, ni tampoco que cualquier capacidad deba tener algún valor al evaluar el bienestar de un individuo. Para él, lo importante de su enfoque es que exige que examinemos el valor de los funcionamientos y las capacidades, en vez de atender sólo a los *medios* necesarios para tales realizaciones y libertades[28].

Podría parecer que la idea de libertad esbozada por Sen es contradictoria con la idea liberal de la elección. Para aclarar esta aparente contradicción, Sen (1985) distingue dos elementos en la idea de libertad: la libertad como "poder" y la libertad como "control". Respecto al primero, señala que la libertad de una persona puede ser valorada en términos del poder para conseguir los resultados elegidos: ya sea que la persona sea libre para conseguir un resultado u otro; ya sea que sus elecciones sean respetadas y las cosas correspondientes sucedan. No importa el poder efectivo cómo se ejecuten las elecciones. Lo importante en la concepción de la libertad como poder es que los resultados (funcionamientos) estén a disposición de las personas que los valoran, sea por decisión directa del individuo o decisión del gobierno. El segundo elemento, la libertad como control, es el que ha destacado la corriente liberal. La libertad es evaluada por una persona en términos de que sea ella misma la que ejerza el *control* sobre los procesos de elección (Friedman

28 A Sen (1992: 62-63) no le preocupa que su criterio de la *capacidad* dé ordenaciones incompletas. Le basta con un orden de dominación parcial. Para él, "las ideas de bienestar y desigualdad son lo suficientemente ambiguas y confusas como para convertir en un error el buscar una ordenación completa".



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

y Friedman, 1980). Para Sen (1985), en determinados funcionamientos, la libertad como poder es la relevante frente a la de control (o proceso). Así, pone por ejemplo la libertad de no ser asaltados en la calle: "Si la calle está limpia de asaltantes *en razón* de que elegiríamos no ser asaltados, nuestra libertad está siendo bien atendida, aunque no se nos haya dado el control sobre la elección de ser asaltados o no" (Sen, 1985: 94). Evidentemente, Sen no niega que el elemento de control de la libertad es ciertamente importante en muchos contextos. Lo que reclama es que el elemento de poder no puede ser relegado a ninguna formulación de la libertad o de las libertades, máxime cuando estamos abordando los funcionamientos básicos.

En coherencia con lo anterior, Sen critica la concepción deontológica de la justicia de los libertarios como Nozick (1974). En el sistema de este último (analizado en parte en el capítulo 2), los derechos "naturales" de los individuos imponen restricciones que no pueden ser rebajadas y tienen el efecto de excluir ciertas alternativas. Entre ellos destaca la trilogía de Locke: derecho a la vida; derecho a la libertad (como control) y derecho a la propiedad. Precisamente es esta cualidad "sacrosanta" de la propiedad la que Sen critica. Para Sen (1985) existen buenas razones para violar los derechos de alguien, si esto evita peores consecuencias, argumentando que este tipo de consideraciones es ineludible dados los problemas de interdependencia con que se tiene que enfrentar el análisis moral. Cree que es legítima, por ejemplo, la violación de los derechos de propiedad de algunas personas para evitar una hambruna y mortandad crecientes. En conclusión, cree que las consideraciones sobre el bienestar y la condición de ser agente son imposibles de reconciliar con cualquier propuesta de independencia de las consecuencias; es decir, puramente deontológica.

#### 4.2.2.3. La evaluación del Mercado

Establecido el esquema analítico, Sen (1993) es consciente de que es necesario evaluar el mercado desde su concepción de la igualdad como libertad. Para Sen (1993), la teoría económica de la asignación de mercado ha tendido a vincularse sólidamente a una estructura normativa "bienestarista". Los éxitos y fracasos de los mercados competitivos se juzgan enteramente por los logros del bienestar individual (optimalidad de Pareto) y no por lo que hacen para fomentar la libertad individual. Cree que los teoremas

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

fundamentales de la Economía del Bienestar son insuficientes para convalidar el sistema de mercado como un mecanismo de libertad. Así, el "teorema directo" (que todo equilibrio de mercado competitivo es eficiente según Pareto) es totalmente indiferente a la distribución de utilidades (o de rentas o de cualquier cosa) y no tiene apenas interés en la equidad.

Caso aparte representa, en principio, el "teorema inverso" (que todo resultado eficiente según Pareto es un equilibrio competitivo para algún conjunto de precios y con respecto a una distribución inicial de recursos dados). Para Sen (1993), dado el bienestarismo consecuencialista, no importa cómo identifiquemos el óptimo social, podemos conseguir ese óptimo social (un punto de los puntos eficientes según Pareto) por medio de un equilibrio de mercado competitivo si tenemos la distribución inicial de recursos que se requiere. Pero, como indica Sen (1993: 127), el "teorema inverso" es engañoso, pues "si queremos utilizar el equilibrio de mercado competitivo para conseguir cualquier óptimo social tenemos que disponer de la distribución inicial de recursos correcta y, dependiendo de cómo de equitativos sean nuestros objetivos, tal cosa podría exigir una reasignación total de las relaciones de propiedad de cualquier sistema de relaciones que hayamos heredado históricamente". En concreto, Sen (1993) nos dice que de poco sirve el "teorema inverso" si no podemos, por razones políticas, legales o de otro tipo, reordenar libremente las distribuciones de los recursos. Por tanto, este teorema no garantiza ni siquiera el logro limitado de la eficiencia paretiana para una distribución inicial de recursos dada.

Establecida la limitación de los teoremas del bienestar para evaluar la equidad, el chequeo más exhaustivo que realiza Sen al mercado se apoya en dos facetas diferentes de la libertad, a saber: (i) la faceta de *oportunidad* y (ii) la faceta de *proceso*. La faceta de oportunidad presta atención particular a la oportunidad de conseguir lo mejor que se puede conseguir (funcionamiento). La faceta del proceso se refiere a la libertad que tienen las personas para tomar sus propias decisiones y, por tanto, han de tener en cuenta tanto (iia) el ámbito de la autonomía de las elecciones individuales, como (iib) la inmunidad frente a la interferencia de los demás. En definitiva, las tres facetas diferentes de la libertad de Sen son[29]:

29 Hay que resaltar que estas diferentes concepciones de la libertad (*oportunidad y proceso*) son muy similares a la que utilizó en su artículo de 1985 (*poder* y *control*), aunque la relación sería *oportunidad* = *poder* y *autonomía* = *control*, y no *proceso* = *control*.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

a) Oportunidad para conseguir algo.

b) Autonomía de las decisiones.

c) Inmunidad frente a las intrusiones.

Sen (1993) cree que la concepción de los "derechos" esbozados por los libertarios se corresponde con la faceta de proceso de la libertad (b, c), olvidándose casi por completo de la faceta de oportunidad. Aunque aparentemente –nos dice Sen– el supuesto de los derechos liberales hace de la defensa de los mercados algo carente de complicación, el asunto se vuelve particularmente importante cuando las consecuencias que resulten del ejercicio de los derechos liberales y de la asignación de mercado sean especialmente pobres en términos de bienestar individual o en términos de libertad individual juzgado bajo la perspectiva de la "oportunidad para conseguir". Ciertamente, "es posible que ocurran hambrunas generalizadas sin que se violen los derechos liberales de nadie y sin que deje de operar un mecanismo de mercado libre" (Sen, 1993: 134). En definitiva, lo que Sen quiere destacar de la defensa libertaria del mercado, es que ésta se justificaría por los derechos antecedentes y no por los resultados o utilidades consecuentes.

La crítica que realiza Sen (1985: 1993) a la concepción libertaria no va encaminada a cuestionar la importancia de la libertad negativa que supone la inmunidad frente a las intrusiones. Así, sostiene que el mecanismo de mercado tiene un papel obvio en la sustentación de la libertad negativa frente a la intrusión. Pero reconocer la importancia de la libertad negativa es una posición ética mucho más general que la simple reivindicación de la total prioridad de un derecho liberal a una inmunidad sin matices. Ciertamente, nos dice Sen, tanto la autonomía decisional como la inmunidad frente a la intrusión son constitutivos de un mecanismo de mercado sin externalidades, pero es necesario añadirle en su evaluación los éxitos en la mejora de las oportunidades económicas y de la libertad para conseguir cosas.

La pregunta concreta que realiza Sen (1993) es: ¿cómo opera el mecanismo de mercado en relación a la libertad como oportunidad? Apoyado en su concepción del bienestar como la libertad para elegir *capacidades* de *funcionamientos*, realiza el diagnóstico del teorema fundamental del bienestar definiendo previamente la eficiencia de la siguiente forma:

*Eficiencia débil de la libertad como oportunidad.* Un estado es débilmente eficiente en términos de libertad (como oportunidad) si no hay ningún estado

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

alternativo realizable en el que la libertad (como oportunidad) de todos no sea con certeza empeorada y al menos la libertad (como oportunidad) de una persona sea con certeza ampliada.

Sen (1993) realiza el ejercicio de pasar de la eficiencia de bienestar (utilidades) a la eficiencia de libertad (como oportunidad). Este ejercicio lo realiza en tres pasos: a) pasando del bienestar a la preferencia; b) pasando de la preferencia a la libertad como oportunidad en el espacio de los bienes, y c) pasando del espacio de los bienes al espacio de las realizaciones y capacidades. Realizadas estas transformaciones, las conclusiones que extrae son las siguientes:

1°. Los equilibrios de los mercados competitivos son débilmente eficientes en términos de libertades (como oportunidad) tanto en el espacio de las capacidades como en el de los bienes.

2°. El "teorema directo" que ha sido extendido en términos de la libertad como oportunidad es completamente indiferente a los asuntos distributivos y la justificación parcial para el mecanismo de mercado que proporciona se basa enteramente en consideraciones de eficiencia. Del mismo modo en que un resultado eficiente según Pareto puede ser completamente desigual y espantoso, la correspondiente combinación débilmente eficiente de libertad (como oportunidad) puede ser profundamente rechazable.

Como se dijo al principio de este epígrafe, todo el edificio analítico de Sen respecto a la justicia social (o justicia distributiva) debe entenderse como un apuntalamiento del de John Rawls. De ahí que Sen no haga explícito que de lo que se trata es de "pactar" unos principios para la *estructura básica* de la sociedad. Él ha focalizado su trabajo en completar el *principio de la diferencia*, con especial referencia a los *bienes primarios*. Queda claro, por tanto, que el trabajo de Sen supone una legitimación de la intervención del Estado para paliar los aspectos distributivos del mecanismo de mercado, aún más profunda que la sustentada por Rawls.

No podemos terminar este apartado dedicado a Sen sin hacer referencia a la cuestión de cómo aborda el supuesto *trade off* entre equidad y eficiencia. Normalmente, las críticas de la igualdad basadas en la eficiencia se presenta al menos de dos formas distintas: el argumento basado en el "incentivo" y el argumento basado en la "asimetría operativa". El argumento del incentivo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

hace hincapié en la necesidad de suministrar a la gente incentivos para hacer lo que pide el fomento de determinados objetivos. La desigualdad puede, según este argumento, desempeñar un papel funcionalmente útil en fomentar el trabajo, el riesgo empresarial y la inversión. El argumento de la asimetría operativa resalta que el conceder a personas de mayor disposición e inteligencia, mayores poderes y capacidades en la administración del Estado, en las decisiones empresariales, beneficiaría a todos; pero esto daría lugar obviamente a una desigualdad de poderes y competencias.

Para Sen, y respecto al problema de los incentivos, hay argumentos a favor de que un reconocimiento explícito de algunos tipos de diversidades humanas más hondas puede tener el efecto de reducir la fuerza del problema. "Vistas algunas diferencias de capacidad, una política igualitaria puede servir a la asignación de los recursos mejor que una política basada en premiar desigualmente, con lo que el problema del incentivo quizá tenga que plantearse de forma algo distinta de lo que suele hacerse en algunas versiones populares" (Sen, 1992: 159).

### 4.2.3 Los recursos de Ronald Dworkin

Tanto la obra de Ronald Dworkin como la de Amartya Sen deben entenderse como complemento a la obra de John Rawls. Las críticas de estos autores a la *Teoría de la Justicia* se orientan a mostrar la teoría de Rawls como una teoría incapaz de satisfacer plenamente su inicial promesa igualitaria. Para Gargarella (1999), los vínculos entre las concepciones defendidas por Rawls y Dworkin, en torno a la justicia, son claramente más fuertes que sus diferencias. Dworkin (1991) se preocupa por perfeccionar una visión como la propuesta por Rawls, pero compartiendo con él muchas de sus presupuestos básicos. Para Dworkin (1991), una concepción liberal igualitaria adecuada necesita descansar sobre cuatro ideas básicas, muy próximas a las defendidas por Rawls. En primer lugar, el liberalismo igualitario debe distinguir entre la "personalidad" y las "circunstancias" que rodean a cada uno. El propósito de dicho liberalismo debe ser, a este respecto, el de igualar a las personas en las circunstancias, permitiendo que los individuos se hagan responsables de los resultados de sus gustos y ambiciones. El estado igualitario no podrá verse obligado a cargar con los "gustos caros" de los individuos. En segundo lugar, Dworkin (1991) considera que una buena concepción

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

igualitaria debe rechazar, como métrica de la igualdad, el bienestar o la satisfacción que pueda alcanzar cada uno. Frente a este tipo de métrica, considera que debe defenderse un parámetro más objetivo de evaluación de la justicia. Así, propone la noción de "recurso", para decir que la situación de las personas deberá evaluarse teniendo en cuenta los recursos que poseen ( y las razones por las cuales los poseen o carecen de ellos), y no el grado de satisfacción que pueda obtener de los mismos. En este punto coincide plenamente con la teoría de los "bienes primarios" de Rawls. La tercera idea fundamental de la igualdad liberal –agrega Dworkin (1991: 4)– es un complemento de la segunda, pues señala que la justicia es una cuestión de recursos iguales. Por último, la cuarta idea propia de liberalismo igualitario es la referida a la tolerancia. Para Dworkin (1991), un estado igualitario debe ser neutral en materia ética, no debiendo de prohibir o recompensar ninguna actividad privada sobre la base de que alguna concepción ética resulta superior o inferior a las demás. En este punto la coincidencia con Rawls es patente. Para la concepción de Rawls, lo "correcto" tiene prioridad sobre lo "bueno".

Por lo expuesto hasta ahora, es clara la concordancia del pensamiento de Dworkin con el de Rawls. ¿Cuáles son –entonces– sus diferencias? Para Kymlicka (1990), la primera y fundamental distinción entre ambas visiones tiene que ver con los alcances de la teoría de la justicia de Rawls. Para Dworkin (1991) dicha teoría de la justicia resulta demasiado insensible a las dotaciones propias de cada persona, y no suficientemente sensible a las ambiciones de cada uno. De este modo, a su juicio, los principios de la justicia de Rawls dejan lugar a que algunos sujetos estén en una situación de desventaja por circunstancias que no controlan. Por ejemplo, una persona con ingresos algo mayores que otra, pero con graves afecciones físicas, se encontraría –conforme a la teoría de Rawls– mejor que otra con menos ingresos (el peor situado) pero sin estas circunstancias negativas. Este es el aspecto de insensibilidad a las dotaciones que rechaza Dworkin (1981*a*; 1981*b*).

Respecto al segundo aspecto (no suficientemente sensible a las ambiciones de cada uno), Dworkin (1991) cree que la teoría de Rawls no toma realmente en cuenta las responsabilidades de cada individuo a la hora de hacerse responsable de sus propias decisiones o planes de vida. Seria injusto –nos dice– que una persona que ha utilizado su talento y recursos eficientemente y con responsabilidad tuviese que transferir renta a aquellas personas que



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

con el mismo talento y los mismos recursos se han dedicado a despilfarrarlos.

La concepción de la igualdad defendida por Dworkin intenta dar solución a los dos tipos de dificultades hasta aquí mencionados. Con este objetivo presenta una contrapropuesta: un modelo ideal –un ideal regulativo– diferente del que aparece en la presentación de Rawls, y perfeccionando con respecto a aquel. El modelo propuesto por Dworkin (1990) consiste básicamente en dos partes. En la primera parte, nos encontramos con una subasta hipotética, en la cual cada participante comienza con un idéntico poder adquisitivo. A través de la subasta, la sociedad pone a disposición del público todos sus recursos impersonales (tierra, maquinaria,...). La subasta comienza, entonces, con personas que tienen iguales posibilidades de adquirir los recursos que prefieran. Y concluye cuando cada participante queda satisfecho con el manojo de recursos que adquirió, y no prefiere el conjunto de recursos adquiridos por algún otro participante. Una vez terminada la subasta –satisfecho "el test de envidia"– se asigna a las distintas personas una opción adicional (e igual) de medios para la adquisición de bienes, con el fin de que sean utilizados para dos objetivos principales. Uno, el poder perseguir el plan de vida que cada uno de ellos ha elegido. El otro, previo y mas importante, el de *contraer seguros* para hacer frente a eventuales desventajas futuras surgidas, fundamentalmente, a partir de las diferentes capacidades con los que las personas nacen dotadas. De este modo, los individuos pueden enfrentarse a aquellos problemas que no pudieron ser resueltos a partir de la mencionada subasta.

De lo visto, Dworkin intenta visualizarnos cuáles son las características que tienen que caracterizar una concepción igualitaria asumible por todos: las personas deben tener la posibilidad de comenzar sus vidas con iguales recursos materiales y deben tener una igual posibilidad de asegurarse contra eventuales desventajas. Aquí también, como en el caso de Rawls, el objetivo es el de reducir el peso de factores arbitrarios desde un punto de vista moral. Según Dworkin (1990), el esquema "subasta + seguro" permite corregir de modo correcto los efectos de la mala fortuna sobre la vida de cada uno, solucionando las diferencias que eran compatibles con la propuesta de Rawls. Su propuesta a) eliminaría por completo el efecto de la "mera suerte", esto es, las circunstancias que sean el resultado de riesgos respecto de los cuales los individuos no son en absoluto responsables; mientras que b) no

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

resultarían eliminados (como convendría que lo fueran) aquellos riesgos que son el producto de opciones tomadas por los individuos. El esquema de seguros provee un vínculo entre la mera suerte y la suerte por la que uno opta, dado que la decisión de comprar o rechazar el seguro (contra eventuales desgracias) representa una apuesta calculada.

Para Gargarella (1999: 75 y ss.), la propuesta de Dworkin ofrece una plausible solución intermedia entre ignorar las dotaciones naturales desiguales y tratar vanamente de igualar a las personas a sus circunstancias. "En este sentido, resultará una concepción adecuadamente insensible a las dotaciones de cada uno. Y por otro lado, dicha propuesta sería suficientemente sensible a la ambición. En efecto, cuando la subasta y el consiguiente "test de envidia" termina, se puede suponer que cada persona tiene el conjunto de bienes que prefiere. Luego, futuras diferencias que puedan surgir entre distintas personas [...] van a resultar el mero resultado de sus diferentes preferencias, de sus diferentes concepciones del bien".

### *4.2.4. La Escuela (Teoría) de la Ciudadanía*

David Harris (1987), en su obra *Justifying State Welfare*, (*The New Right Versus The Old Left*), rehabilita el pensamiento de la tradición de los "derechos ciudadanos" de la vieja izquierda socialdemocrática británica. Esta rehabilitación, no obstante, hay que entenderla, también, como un intento de superación de sus contradicciones. Harris critica aquellas soluciones que, desde una óptica socializadora, han conducido a un quietismo acrítico que tanto daño ha hecho al prestigio del Estado del Bienestar y su objetivo de justicia social.

A juicio de Harris, la idea básica que subyace en el trabajo de la Escuela de la Ciudadanía es que un Estado del Bienestar amplio y desarrollado es un elemento integral de una sociedad moralmente aceptable. Es un medio para promover la justicia social, mejorar el auto-desarrollo individual y alimentar el sentido comunitario. Sin él, las sociedades de mercado permiten, y aún alientan, la exclusión de ciertos individuos del consumo de ciertos beneficios sociales. La teoría de la ciudadanía proporciona una justificación moral distinta del Estado del Bienestar. Éste no es la realización práctica de un imperativo utilitarista simple de maximización de la utilidad. No refleja la compulsión de un derecho humano al bienestar. Tampoco se basa en una

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

caridad institucionalizada. Mas bien, el Estado del bienestar está arraigado en una concepción de lo que es ser miembro pleno de la comunidad y de los derechos sociales que son necesarios para proteger y reforzar esa comunidad.

Frente al análisis económico de la "nueva derecha" que considera el gasto en política social como improductivo y una rémora para el crecimiento económico, la Escuela de la ciudadanía tiene una visión más ambivalente, pues considera que las relaciones entre el Estado del bienestar y la economía de mercado son probablemente tan complementarias como competitivas. No obstante, esta teoría sí contiene en sus fundamentos una crítica moral a las relaciones del mercado, aunque los puntos de vista de los miembros de esta tradición van desde quienes parecen mostrar una total hostilidad hacia el mercado, sin que encuentren en él virtualmente ningún rasgo moral que rescatar, hasta quienes admiten su aceptabilidad a condición de que exista una regulación adecuada y que opere sólo dentro de su propia esfera. A pesar de todo, lo que es común es una repulsa a la creencia de que un sistema de mercado es capaz de respetar a las personas y proteger sus derechos fundamentales. Las palabras de Townsed (1985: 113) resumen esta idea: "El mercado ha fracasado siempre a la hora de proporcionar buenas pensiones, seguros de enfermedad y otras modalidades de seguridad social, lo mismo que ha fracasado en el ofrecimiento de una cobertura adecuada de los cuidados médicos, educación y otros servicios sociales. La seguridad social privada es injusta y totalmente ineficiente".

En la base de la Escuela de la ciudadanía subyace la creencia en que los mercados por sí solos generan inseguridad y fomentan la desigualdad económica conducente a unas relaciones de dominación inaceptables. De ahí la necesidad de que existan políticas sociales que "compensen" a los individuos por soportar los costes del progreso de otros. Pero hay más: el problema no sólo está en que los mercados libres fomentan la desigualdad económica, sino que en ellos las riquezas son acumuladas y pueden transmitirse. Además, los sistemas capitalistas son menos abiertos al talento de lo que a primera vista parece. Los orígenes de clase, sostienen, tienen un profundo efecto sobre el destino social.

Para la corriente de la ciudadanía, el Estado del bienestar mitiga las tendencias a la desigualdad. "Aún dentro del alcance limitado de su carácter redistributivo, lleva a cabo una compensación de acuerdo con las exigencias de la justicia". (Harris, 1987: 141). Pero además se le considera una fuente

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de contrapoder, pues coadyuva a reequilibrar las negociaciones individuales, los derechos sociales y respaldar la influencia de los sindicatos en la dirección de compensar las desigualdades en la negociación sobre retribuciones y condiciones laborales.

La Teoría de la Ciudadanía rechaza la teoría moral subyacente en una red selectiva para el bienestar con un control de los recursos económicos de quien recibe la asistencia pública. Dos son las razones para este rechazo. La primera, la incapacidad para detectar cada una de las necesidades de cada uno de los individuos. La segunda es de un alto contenido moral: los individuos no deben ser estigmatizados. El estigma quiere decir, de acuerdo con Titmus (1963), "identidad echada a perder". Esto tiene lugar cuando la discriminación por la sociedad se adopta por un individuo como una realidad subjetiva, y acaba en una pérdida de respeto por sí mismo y de dignidad personal. Una aceptación de la inferioridad y un sentido del fracaso social son asumidos a partir de los valores expresados e incorporados por las instituciones sociales. Identificarse como pobre es declarar, en realidad, "soy una persona desigual" [...] la propia existencia de un sector diferenciado para el pobre crea la sensación de que la provisión pública es para los fracasados" (Harris, 1987: 134-135).

Para evitar la estigmatización de los pobres, la Escuela de la Ciudadanía ha defendido la universalización de los servicios sociales, pues esto hace más difícil identificar a quienes carecen de recursos para mantenerse a sí mismos como independientes. Además, y lo que no es menos importante, fomenta un sentimiento de experiencias comunes. En definitiva, la Escuela mantiene que las políticas sociales deben concebirse como sostén de unos sentimientos altruistas institucionalizados. Para Marshall (1963) y Titmus (1963), una sociedad realmente integrada es aquella en la que sus miembros se interesan directamente por el bienestar de sus compañeros y crean instituciones de bienestar que reflejan este interés. No se trata, por tanto, de un proyecto de seguridad basado en una socialización de riesgos (como en Rawls, Buchanan y otros), sino del reconocimiento kantiano de personas mutuamente interesadas. El objetivo es el establecimiento de una sociedad que pertenece a todos los miembros y no a los adinerados, los inteligentes y los bien nacidos.

La teoría de la igualdad de la Escuela de la Ciudadanía poco aporta a lo establecido por autores como Rawls, Dworkin y Sen. Entienden los integrantes de la Escuela que las políticas sociales deberían orientarse a garantizar a los ciudadanos pertenecientes a una sociedad un espectro de oportunidades



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Bibliotecas Universitaria, 2006

en la vida. Las oportunidades pertinentes son las que se necesitan para defender la situación de los individuos como miembros plenos de la comunidad. Su objetivo consiste en ofrecer las oportunidades materiales para participar en la forma de vida de la sociedad. Las necesidades –Sen habla de *capacidades*– se definen por deducción como todo lo que se precisa para ese fin. Un individuo está "necesitado", al objeto de la política social, en la medida en que carece de los recursos necesarios para tomar parte como miembro pleno de la sociedad en la forma de vida de esta última. Harris entiende que existe un título (derecho) positivo a la igualdad en la distribución por el mero reconocimiento del *status* como miembro de una sociedad.

Decir que por el simple hecho de ser un ciudadano se tiene derecho al bienestar no deja de ser una proposición vaga. "¿Igualdad de qué?", se preguntaba Sen (1992). Es necesario precisar qué elementos son los constituyentes básicos del bienestar "mínimo", que la sociedad debe garantizar. La Escuela de la Ciudadanía siempre se había remitido a las "necesidades" básicas. Pero, ¿es plausible esta visión de las necesidades? Harris cree que no. Opina que no es posible ofrecer razones importantes para creer que una especificación de los requisitos de un código moral lógicamente consistente puede ser utilizado para apoyar la pretensión de que pueda definirse un conjunto de necesidades básicas y que esto pueda formar parte del fundamento de un derecho al bienestar. Tampoco acepta Harris la concepción rawlsiana de los *bienes primarios*. Entiende que los bienes primarios no son igualmente instrumentales para cualquier concepción de la vida digna ni es siempre racional para alguien preferir más de ellos que menos. Además, sostiene que el análisis de Rawls posee implicaciones sólo para la distribución de la renta entre las clases sociales, salvo que los bienes primarios fueran a actuar como base de una teoría de la ciudadanía amparándose en el bien primario "las bases del respeto de uno mismo". Y aún en este último caso, tiene dudas de que sean suficientemente neutrales entre las distintas concepciones del bien.

Harris intenta una reconstrucción de la teoría de la ciudadanía que evite el callejón de las "necesidades". Para él, el fundamento del Estado del Bienestar se encuentra en la calidad de miembros de la comunidad. El solo hecho de pertenecer a una comunidad le confiere al individuo un estatus jurídico en el que se le reconoce la capacidad a poder desarrollar un plan de vida. Así, sostiene, en claros ecos comunitaristas, que a partir de nuestra calidad de miembros de la comunidad, fluyen los derechos al bienestar que podemos

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

hacer valer y las cargas que debemos soportar para contribuir al sostenimiento de nuestros asociados.

Toda discusión sobre los derechos sociales termina inevitablemente en la cuestión de la fiscalidad. Harris (1987: 380 y ss.) cree que el sistema tributario no es una violación grotesca de la diferenciación y de la independencia de las personas, equivalente a tratar a algunos de ellos simplemente como instrumentos para los fines de otros. En último caso, la redistribución de la renta la ampara en un argumento utilitarista: "el coste de permitir que alguien sea excluido de la sociedad es probablemente superior al coste de la imposición. Permitir que un ciudadano sea separado de la comunidad es más grave que una imitación de la renta personal disponible".

La rehabilitación que intenta Harris de la Escuela de la Ciudadanía es, en parte, una reivindicación de la vieja izquierda británica, pero donde el mercado no sea completamente anatemizado[30]. Distinta es la corriente de la *tercera vía* de Anthony Giddens (1998), que pone un mayor acento en los postulados liberales.

30 Dentro de la corrientes de izquierda, son de destacar las propuestas sobre la igualdad del llamado *marxismo analítico* (Wright, 1994). Esta corriente, como señala Gargarella (1999: 116 y ss.) tiene como rasgos distintivos: primero, un compromiso con las normas científicas convencionales, que lleva a que los autores inscritos en esta corriente enfaticen el valor de la investigación empírica. Segundo, una acentuada preocupación por la definición de conceptos, y por resguardar la coherencia rasgos distintivos del *marxismo analítico* lógica de los distintos análisis que se llevan a cabo. Tercero, el explícito uso de modelos abstractos, en ocasiones altamente formalizados como en la teoría de juegos, y otras veces algo menos formalizados como en los modelos causales. Cuarto, la importancia otorgada a las acciones intencionales de los individuos, tanto en las teorías explicativas como en las normativas.

Aunque existe una polémica entre los autores del *marxismo analítico* respecto a si Marx tenía una teoría implícita sobre la justicia, lo cierto es que todos ellos han terminado aceptando la presencia de una cierta teoría marxista de la justicia. En concreto, para Jon Elster (1983), Marx sostiene un principio de justicia radical, destinado a aplicarse en la etapa "superior"del comunismo. De acuerdo con este (famoso) principio, cada cual debe aportar "según su capacidad y obtener según sus necesidades".

Las propuestas del *marxismo analítico* han procurado economizar en información; aceptar ciertos criterios de eficiencia; tomar en cuenta el problema de las externalidades; y fundamentalmente, orientarse hacia la autorrealización individual y la disminución de la alineación en el trabajo. Dos son las propuestas básicas que destacamos de esta corriente: a) ingresos básicos universales (Van Parigs y Van der Veen, 1988) y b) socialismo de mercado (Buchanan, 1985).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

#### 4.2.4.1. Renta básica universal

Una de las propuestas más influyentes en la actualidad respecto a las teorías sobre la justicia social es sin duda la conocida como *Renta Básica Universal (RBU)*[31] formulada por Robert Van der Veen y Philips Van Parijs (1987: 1988). Entienden por RBU el pago de un ingreso por parte de un gobierno, de una cantidad uniforme y a intervalos regulares, a cada adulto miembro de la sociedad. Este pago se realizará y se determinará sin tener en cuenta si la persona es rica o pobre, si vive sola o con otros, si desea trabajar o no. Incluso, la renta garantizada alcanzaría no sólo a los residentes de derecho sino a todos los residentes permanentes.

Varios son los presupuestos que dan soporte a la propuesta de la RBU. En primer lugar, se considera que el actual sistema económico lleva estructuralmente a elegir perversamente entre un sistema de escaso paro y extensa pobreza (modelo norteamericano)[32] y un sistema de alta tasa de paro y pobreza moderada (modelo europeo). En segundo lugar, se parte de la idea de que tanto el paro como la pobreza no son fruto ineludibles de una "ley natural", sino fruto de decisiones sociales concretas, como cuando se santifica socialmente los derechos de propiedad frente a las necesidades personales. En tercer lugar, muchos individuos, aún en las naciones más ricas y democráticas, no tienen la posibilidad de disfrutar de una libertad real debido a sus limitaciones económicas. En cuarto lugar, los mecanismos del estado de bienestar para paliar la pobreza y el paro tienen efectos muy negativos para la dignidad de las personas, como son el "señalamiento" del pobre y la "trampa de la pobreza", que induce a los pobres, en este último caso, a no buscar un empleo por miedo a perder unas rentas seguras y regulares frente a la inseguridad de un empleo temporal. Y en quinto y último lugar, se considera que en las naciones desarrolladas, la productividad, la riqueza y la renta nacional han avanzado lo suficiente como para sostener una RBU[33].

La propuesta de Van der Veen y Van Parijs no es nueva. El propio Van Parijs (2001) señala que tiene al menos 150 años. Las primeras formulaciones

31 Hemos tomado la decisión de incluir esta propuesta dentro del epígrafe dedicado a la teoría de la ciudadanía por considerar que aquella tiene elementos básicos de esta teoría. Otros autores, como Raventós (2001), insertan esta propuesta dentro del republicanismo.

32 En este caso se hace referencia a la pobreza con trabajo asalariado (los *working poors*).

33 Van Parijs (2001) no descarta una RBU para países pobres.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

conocidas fueron inspiradas por Charles Fourier, el prolífico socialista utópico francés. El propio economista liberal John Stuart Mill en su *Principios de Economía Política* formula una propuesta inequívoca de RBU: "En la distribución, un cierto mínimo se asignará primero para la subsistencia de cada miembro de la comunidad, sea o no capaz de trabajar. El resto de la producción se compartirá en ciertas proporciones, que se determinarán de antemano, entre los tres elementos, Trabajo, Capital y Talento"[34]. No obstante, y en línea con Mill, la propuesta de RBU de Van der Veen y Van Parij implica algunas modificaciones importantes respecto a la propuesta marxista tradicional, pues dejan de lado algunas ideas como la igualdad de renta, propiedad pública de los medios de producción, o una planificación global de la economía.

Uno de los aspectos que más resaltan los defensores de la RBU es el carácter no alienante que la propuesta conlleva. Por una parte, permitiría a mucha gente, y no sólo a algunos, la elección entre tres tipos básicos de trabajo: asalariado, doméstico y voluntario, considerando a estos dos últimos de igual importancia social al asalariado, que suele ser el único valorado por el actual sistema económico. Por otra parte, facilitaría a los asalariados peor pagados el disponer de una mayor capacidad de negociación, los que les posibilitaría acceder a rentas más altas por los trabajos más penosos.

La RBU, a juicio de sus defensores, tiene indudables ventajas frente a las políticas sociales actuales y a otras propuestas realizadas para paliar la desigualdad social. Respecto a las primeras, ya se ha señalado que evita la humillación que supone la demostración personal de la pobreza para acceder a determinadas protecciones sociales y la tiranía de los burócratas en la evaluación de si se tiene o no derecho a percibirlas, además de dotar a todos de la seguridad de que cualesquiera sean las circunstancias personales de cada uno siempre tendrán a su disposición una flujo de renta permanente. De todos modos, determinadas políticas sociales generales del estado de bienestar se consideran elementos complementarios de la RBU.

Con respecto a las propuestas alternativas, como el impuesto negativo sobre la renta (INR) de Block y Manza (1997) y la "participación" de Ackerman y Alstott (1999)[35], Van Parijs (2001) sostiene que el INR no soluciona el

34 Cita tomada de Van Parijs (2001).

35 Ackerman y Alstott proponen que, al alcanzar la edad de 21 años, cada ciudadano, rico o pobre, sea dotado con una participación global de 80.000 dólares. El dinero puede



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

problema de la "trampa de pobreza" y la participación están llenas de oportunidades de despilfarrar, especialmente entre aquellos en peor situación de hacer buen uso de las oportunidades que les proporcionaría la misma, ya sea por nacimiento o por educación.

Hasta ahora se han mencionado los presupuestos y las bondades que la RBU tendría. Pero a nadie se le escapa que una propuesta de esta naturaleza debe traspasar un doble tamiz para ser implantada: a) la justificación moral; y b) la viabilidad técnica y política. La propuesta es rechazada por la corriente libertaria por considerarla contraria (moralmente) a los legítimos derechos de propiedad y al principio básico de la reciprocidad: se da a los indignos pobres algo por nada. Según esta versión, los individuos sólo pueden recibir subsidios si responden con alguna contribución en especie, o están dispuestos a hacerla. Desde el campo del marxismo analítico, Jon Elster (1987) sostiene que la propuesta de RBU contiene características inaceptables, como el de permitir la explotación de los trabajadores por los perezosos.

Para los defensores de la RBU, la justificación moral es obvia: no existe libertad real sin una mínima renta personal garantizada. Las personas no pueden participar plenamente en la sociedad si se consideran "perdedores" y piensan que los puestos y la relevancia social no están reservados para ellos. Reventós (2001), desde una concepción republicana de la justicia, señala que la existencia de una RBU, garantizada constitucionalmente, proveería de un derecho de existencia que añadiría alcance e intensidad a la libertad como no-dominación, es decir, aquel estado social en que una persona, en virtud de un diseño social, no es dominada por otra[36].

Desde una óptica libertaria, Steiner (1992) parte de la idea de que el planeta Tierra es propiedad original de la humanidad. Señala que los frutos del trabajo no han de ser cargados con impuestos, pero los de la naturaleza sí. Los recursos naturales no son inicialmente propiedad de nadie. A partir de

utilizarse como el receptor desee. La participación no es condicionada por ninguna contribución. Dicha participación se devolvería con un impuesto sobre los bienes inmuebles que los individuos acumularían en su ciclo vital. Se parte de la idea que una proporción media de receptores finalizarían sus vidas con suficientes bienes.

36 Existe dominación de una persona A sobre B cuando A tiene la capacidad de interferir de un modo arbitrario en determinadas elecciones que realiza B.



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

ahí, como todos los bienes contienen recursos naturales sobre los que toda persona tiene un derecho igual, un impuesto sobre todos los bienes sería un mecanismo justo de repartir entre todos la parte de la renta global que sea debida al valor que resulte de la incorporación de los recursos naturales.

La defensa de la no reciprocidad de la RBU se fundamenta en la evidencia de que en la actualidad hay ciudadanos que no tienen la obligación de trabajar para comer. "Ciudadanos que disponen de tierras y capital y que pueden elegir no trabajar (en el mercado) sin verse condenados a pasar hambre. Pueden trabajar, pero pueden no hacerlo" (Reventós, 2001:37). Así, el trabajo asalariado sería una opción para todos, no para algunos.

Evidentemente los problemas morales son más fáciles de sortear que los económicos y políticos. La primera crítica que surge a una propuesta como la RBU es inmediata: ¿cómo van a estar incentivados los ciudadanos a trabajar si se les garantiza una renta? Y aún en el caso de que se demostrase que no limita los incentivos para el trabajo personal, se tendrían los obstáculos de su financiación y del apoyo político.

Para los defensores de la RBU, como Van Parijs, no necesariamente la garantía de una renta mínima sería un freno a la oferta de trabajo. Antes al contrario, creen que se incrementará al perderse el miedo entre los más desfavorecidos a no recibir los subsidios. Además, opinan que no debe considerarse al trabajo asalariado como el único beneficioso socialmente. Hay muchas actividades que podrían acometerse que hoy es imposible con el actual modelo, como cuidar a ancianos, discapacitados y niños, o realizar tareas para la comunidad.

Respecto a la financiación, no creen que sea un verdadero obstáculo. Van Parijs, por ejemplo, estima que en USA se podía aumentar los ingresos base hasta al menos el 90% del umbral de pobreza sin que el coste sobrepasase los 60 millares de dólares anuales. El problema político, dada la distribución social del poder, sí que representa un obstáculo considerable.

### 4.3. El Neoliberalismo y la Justicia Social

A la corriente (heterogénea) conocida como neoliberalismo le hemos dedicado una gran parte de este trabajo. En este apartado sólo abordaremos la disputada idea de la justicia social. Hasta ahora, las corrientes/autores que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

hemos presentado, salvo Harsanyi, defienden una intervención "generosa" de la institución estatal en aras a proteger a los individuos del embate que supone el sistema de libre mercado. En cambio, la corriente neoliberal propone lo contrario: "desinflar" de responsabilidades sociales a las instituciones. Los planteamientos no son homogéneos: van desde aquellos que no admiten ninguna redistribución de la renta hasta aquellos que defienden un determinado sistema de protección social; eso sí, "delgado". Tres autores serán los fundamentalmente tratados: Robert Nozick, Frederick Hayek y James Buchanan.

### *4.3.1. La Teoría de la Justicia de Robert Nozick*

Tal como se estableció, Nozick en su *Anarchy, State, and Utopía* (1974), construye su teoría del Estado a partir de la siguiente pregunta: ¿cuánto espacio consienten los derechos individuales al Estado? La búsqueda de una respuesta a esta pregunta se plasma en las tres partes bien delimitadas de su obra. En la primera (vista en el capitulo 2 de este texto) se intenta justificar la legitimidad de un Estado limitado a las estrechas funciones de protección contra el robo, el fraude, la ejecutoriedad de los contratos y otros similares. En la segunda parte (la que nos interesa en este epígrafe) trata de aportar razones para descalificar como ilegítimo todo Estado que exceda estas funciones mínimas, negando toda justificación a la presencia de mecanismos de justicia distributiva, que exigen incrementar la acción estatal y lesionan los derechos individuales fundamentales. Frente a ellos desarrolla Nozick su *entitlent theory* o teoría de los derechos adquiridos por justo título, que esgrimirá frente a las teorías de la justicia distributiva de Rawls y otras concepciones que requieren una mayor actuación del Estado, como el igualitarismo o las teorías marxistas. En la última parte de *Anarchy,* Nozick nos realiza una apología del *Estado mínimo* como el Estado ideal, pues constituye el marco idóneo para impulsar experimentos utópicos. En él, cada uno sería perfectamente dueño de sí mismo y podría desarrollar toda la creatividad insita en potencialidad de su naturaleza.

Nozick afronta la tarea de descalificar cualquier política redistributiva con la exposición de una propia teoría de la justicia. De entrada, señala que, frente a la idea de situarnos en la posición de los niños a los que alguien les da tajadas de un pastel, debemos asumir en la discusión que "no hay

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

distribución central", ninguna persona o grupo facultado para controlar todos los recursos que decida conjuntamente cómo deben repartirse" (Nozick, 1974:153). Por tanto, estima que lo que cada persona obtiene, lo obtiene de otros que se dan a cambio de algo, o como obsequio. Así, en una sociedad "libre", diversas personas controlan recursos diferentes, y nuevas pertenencias surgen de las acciones e intercambios voluntarios de las personas. El resultado de las acciones libres y legítimas de cada uno de los individuos es la distribución "justa".

Dadas las premisas apuntadas, señala que el objeto de la justicia (de las pertenencias) consiste en dos temas principales. El primero es la *adquisición original de pertenencias*, la apropiación de cosas no poseídas. Esto incluye las cuestiones de cómo cosas no poseídas por nadie pueden llegar a ser poseídas. El segundo tema se refiere de la *transmisión de pertenencias* de una persona a otra. En concreto, se hace referencia a los procesos legítimos de adquisición y transmisión de los derechos sobre las cosas. A partir de aquí, explicita Nozick los axiomas básicos de su teoría de la justicia:

1) Una persona que adquiere una pertenencia, de conformidad con el principio de la justicia en la adquisición, tiene derecho a esa pertenencia.
2) Una persona que adquiere una pertenencia de conformidad con el principio de la justicia en la transferencia, de algún otro con derecho a la pertenencia, tiene derecho a la pertenencia.
3) Nadie tiene derecho a una pertenencia excepto por aplicaciones repetidas de 1 y 2.

La idea de la justicia de Nozick es tremendamente simple en los enunciados: la distribución es justa si lo poseído se ha obtenido por procesos legítimos (justos). En caso contrario, toda posesión "sin justo título" es una violación de los derechos naturales de los individuos y, por tanto, debe rectificarse tal injusticia. Todo esto no deja de ser un planteamiento tautológico si no se especifican los principios de justicia *en la adquisición* y *en la transferencia*.

Poco aporta a la aclaración de su principio de justicia en la adquisición. Dado el *Estado mínimo*, da entender que toda transacción libremente pactada entre personas adultas y que no vulnere los principios naturales básicos es justa. Por ello, cualquier modificación estatal del resultado (estado) social obtenido, inintencionadamente, de las transacciones libres y justas es considerado por Nozick una violación de los derechos fundamentales. Queda

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

claro que rechaza frontalmente el carácter social de la justicia, desvirtuando toda toma de decisiones sociales. Con ello echa por tierra la extendida concepción de que toda justa distribución de los bienes debe ser contemplada como el resultado de un proceso de decisiones sociales.

El rechazo del consecuencialismo utilitarista es radical. Lo que se adquiere es el derecho a un determinado bien, no sólo a niveles de satisfacción. Es más, Nozick señala que si de alguna transferencia llevada a cabo según el procedimiento adecuado se deriva algún perjuicio para terceros (externalidades), no sería legítimo aplicar ningún mecanismo para evitarlo o amortizarlo a riesgo de caer en una lesión de la libertad de las partes implicadas en la operación. Hasta aquí su principio de la transferencia justa.

El segundo principio (el de la adquisición) es sin duda alguna el eje angular de toda su teoría de la justicia. Aparte de algunos problemas lógicos con las ideas de bienes públicos y externalidades, el principio de la transferencia es bastante resistente a las críticas. El problema está en encontrar algún criterio que discrimine cuando se ha obtenido un derecho prístino sobre algo. Porque sin él, el principio de la transferencia se derrumba. El fundamento de su teoría, del que dependen los ulteriores pasos de la argumentación, se centra, por tanto, en la formulación de su *teoría de la adquisición*. Aquí vuelve Nozick a remitirse a John Locke (1690), aunque parcialmente. De hecho, muestra una aproximación un tanto confusa al respecto, en la que no deja claro hasta qué punto ridiculiza a Locke y, hasta qué punto, lo toma como base de su propia postura.

Como se recordará (capítulo 2), Locke (1690) presupone las siguientes consideraciones. Por un lado, asume que uno es propietario de su propio cuerpo y, por consiguiente, de su trabajo. Por otro lado, asume que el mundo externo, originariamente, no era poseído por nadie. Luego, el argumento de Locke sostiene que se adquiere la propiedad sobre un objeto que no pertenece a nadie cuando se combina el trabajo de uno con el objeto externo. La idea es que si se combina inextricablemente algo que le pertenece sólo a sí mismo (el propio trabajo), con algo que no le pertenece a nadie (por ejemplo la tierra), luego, uno se convierte en propietario de dicho objeto. El argumento de Locke, como no podía ser menos, se cierra con un "proviso adicional": la apropiación de una cosa es considerada válida en tanto y en cuanto se deje "tanto y bueno para los demás".

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Nozick (1974: 175-6) rechaza el argumento de la combinación del propio trabajo. Se pregunta: "¿por qué mezclar lo que yo poseo con lo que no poseo, no es más bien una manera de perder lo que poseo y no una manera de ganar lo que no poseo? Si poseo una lata de jugo de tomate y la vierto en el mar de manera que sus moléculas se mezclen uniformemente en todo el mar, ¿llego por ello a poseer el mar o tontamente he diluido mi jugo de tomate?" Con este tipo de cuestionamientos, que apelan, como es natural en él, a nuestro sentido común, deja de lado el núcleo del argumento de Locke para concentrarse en la estipulación adicional o "proviso". En dicha estipulación es donde trata de encontrar el fundamento de su teoría de la justicia.

El *proviso de Locke* es demasiado exigente para Nozick, casi totalmente inaplicable. Por ello, propone interpretar la idea de "tanto y tan bueno" como significando que la situación de los demás "no empeore". En palabras de Cohen (1995*b*), esto significa que "cada persona puede tomar para sí cantidades ilimitadas de recursos naturales si, de ese modo, no daña a nadie". Nozick nos presenta múltiples ejemplos en que la apropiación de alguien no empeora al resto: si alguien encuentra una nueva sustancia en un lugar apartado y descubre que cura una enfermedad determinada, el hecho de que se apropie de todo el abasto no empeora la situación de los demás. De igual forma, un investigador médico que sintetiza una sustancia nueva que cura efectivamente una determinada enfermedad y que se niega a vender si no es bajo sus condiciones, tampoco empeora la situación de otros privados al privarlos de aquello que sea lo que se ha apropiado.

Parece claro que todas las especulaciones propias de los ejemplos presentados por Nozick reclaman algún tipo de precisión adicional. ¿Por qué criterios hemos de definir lo que sea una "pérdida neta"? ¿Cuándo hay que entender que alguien sale perjudicado, por una determinada apropiación? A juicio de Vallespin (1985: 163 y ss.), Nozick no ofrece una respuesta clara al efecto; no parece valorar tanto el derecho de la parte pasiva a verse afectada, cuando el de la activa a obtener una recompensa por el producto del trabajo y su "transformación" de lo poseído. La salida de Nozick ante la heterogeneidad de hechos y circunstancias es una declaración de principios (una opinión): da a entender que, independientemente de que en determinados casos la "pérdida neta" sea positiva, en general, la propiedad privada incrementa el producto social al poner los medios de producción en manos de quienes pueden usarlos más eficientemente; fomenta la experimentación; protege a las personas en el futuro al hacer que algunos retiren recursos del consumo

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

presente para mercados futuros; ofrece fuentes alternativas de empleo para personas no populares que no tienen que convencer a ninguna otra para contratarlos, etc. Para Nozick (1974), las anteriores consideraciones son parte de una teoría Lockeana para respaldar la afirmación de que la apropiación de propiedad privada satisface la intención de la estipulación "que quede suficiente y tan bueno".

La teoría de la justicia de Nozick se cierra con el principio "de la rectificación". Reconoce la posibilidad de que algunas apropiaciones o transferencia se hayan realizado de modo inadecuado, y admite que tales situaciones requieren una reparación. Los problemas que plantea el tema de las rectificaciones son fáciles de imaginar. Aparte de su difícil puesta en práctica material que podría originar un auténtico caos económico, Vallespín (1.985: 164) señala dos cuestiones prácticamente irresolubles: en primer lugar, la necesidad de tener que tomar un punto de referencia temporal a partir del cual entrar a enjuiciar la legitimidad de las adquisiciones y transmisiones ("de llevarlo hasta sus últimas consecuencias, por ejemplo, podríamos ir ya comenzando a entregar el territorio de los EEUU a los indios que pudieran quedar"); en segundo lugar, está el problema de tener que exigir al Estado un poder prácticamente absoluto para que lleve a cabo las rectificaciones correspondientes.

Ante tamaña dificultad, cabría postular cínicamente que "ya que hemos llegado hasta aquí, lo mejor es hacer "tabla rasa" y aplicar los principios a partir de ahora". Lo cierto es que una solución como la citada parece escandalosamente injusta. El mismo Nozick rechaza una alternativa semejante, pretendiendo ser consecuente con los principios previamente expuestos. Y, como dice Gargerella (1999: 67), "a fuerza de ser coherente con ellos termina reconociendo aún la posibilidad de justificar el Estado del Bienestar. Efectivamente, Nozick (1974) llega a afirmar, como de pasada, que el principio de rectificación puede llegar a requerir de sustanciales compensaciones a favor de quienes resultaron legítimamente perjudicados por las apropiaciones y transferencias pasadas". No deja de ser un sarcasmo terminar admitiendo políticas de justicia distributiva concordantes con teorías a las cuales se quería rebatir.

Recapitulando, diremos que en líneas generales Nozick no admite otra distribución que aquella que emana del libre intercambio entre individuos adultos. Cualquier intervención del Estado más allá de garantizar los derechos naturales es observada como una violación.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

No nos detendremos a realizar una crítica exhausta de la teoría de la equidad de Robert Nozick (1974). Sólo nos interesa resaltar algunas de las objeciones más importantes que han sido realizadas por algunos autores. Thomas Nagel (1995) sostiene que el profesor de Harvard interpreta de modo erróneo las pautas igualitarias al considerar la distribución como si se tratara de distribuir "títulos absolutos". Para Nagel (1995: 18), el igualitarismo suele pensar en títulos "calificados", es decir, títulos que son reflejo de un marco jurídico que califica qué es un derecho. Así, el derecho puede consistir en la capacidad que se obtiene de la renta después de restados los impuestos.

Independientemente de la crítica anterior, hay una obvia que asalta a cualquiera que lea la obra de Nozik: ¿cómo es posible calificar de "voluntarios" acuerdos que todos intuitivamente no calificaríamos así? ¿Es realmente "voluntario aceptar condiciones laborales extremas, cuando la alternativa es la inanición? Para Nozick, sí.

Respecto a la teoría de la apropiación de Nozick (1974), parece claro los fallos que comporta. Sin entrar a valorar lo que supone una postura eminentemente utilitarista (aunque él siga manteniendo que es epistemológica), Cohen (1995*b*) realiza un análisis en el que deja patente que el principio de la apropiación "oculta" hechos y circunstancias totalmente injustos. Así, podría darse el caso –dice Cohen– que un bien común de las personas (A y B) sea apropiado por una de ellas, concediéndole al otro un salario superior al beneficio que obtenía antes de la apropiación. A primera vista, el principio de Nozick parece intuitivamente justificable. Pero qué diríamos, siguiendo a Cohen, si, por ejemplo, el que ha quedado como trabajador es mejor organizador de la producción o, al menos, tiene la misma habilidad. En definitiva, Cohen (1995*b*) señala que el esquema de apropiación de nozickiano considera justa una diversidad de situaciones que intuitivamente no lo parece, y que, además, llega a afectar seriamente la propia coherencia del argumento presentado.

### *4.3.2. El espejismo de la Justicia Social de Hayek*

Los aspectos epistemológicos de Friedrich A. Hayek ya han sido expuestos en los dos capítulos anteriores. En el presente epígrafe nos ocuparemos principalmente de sus postulados acerca de la justicia social (o distributiva). Aunque la distribución es una constante en toda su obra, explícitamente

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

dedicó a esta cuestión el volumen II de su *Derecho, Legislación y Liberta* (1976). También Hayek (1976: 17), como Nozick, y casi todos, construye su teoría en "diálogo" con la magna obra de Rawls. Sirva como ejemplo las siguientes palabras: "En determinada etapa de mi investigación, la convicción de que no debería dejar de justificar mi posición frente a una obra fundamental [*Teroría de la Justicia*] que no hace mucho ha visto la luz me indujo a aplazar la culminación de esta obra". El autor vienés incluso llega a afirmar que las diferencia entre Rawls y él son de carácter terminológico y que en lo fundamental coinciden.

Hayek (1976) opina que el término "bienestar social", debido a su vaguedad, ha permitido la identificación de cualquier interés con él, hecho que ha propiciado una presión injustificable de los grupos o sectores sobre el Estado. Basta, nos dice, que un colectivo articule sus reivindicaciones bajo la bandera de la defensa del "interés general" para que con ello se arrogue una legitimidad que en principio no tiene. Sostiene que el bienestar general que el gobierno debe garantizar en modo alguno puede consistir en la satisfacción de un conjunto concreto de apetencias, y ello por una cuestión epistemológica básica: el Estado no puede conocer las circunstancias que en cada caso concreto concurren. Por todo ello, para nuestro autor, el fundamental servicio colectivo que debe prestar el Estado es la creación de un contexto (*nomos*) sobre cuya base individuos o grupos pueden libremente ocuparse de satisfacer sus necesidades personales. El *nomos*, las reglas abstractas y generales de recto comportamiento, es para Hayek la piedra angular que ha producido inintencionadamente la *Gran Sociedad* (Popper 1945); es decir, un "orden espontáneo" donde la libertad y el bienestar social se maximizan.

La expresión "normas de recto comportamiento" es elegida por Hayek para designar aquellas reglas que, sin hacer referencia a un fin concreto alguno, contribuyen al mantenimiento del orden espontáneo. A partir de aquí, establece un elemento fundamental de su pensamiento: sólo en relación con el comportamiento humano cabe emplear los calificativos de justo e injusto. La aplicación de dichas categorías a concretas situaciones sólo adquiere significado en al medida en se pueda atribuir a alguien la responsabilidad de los efectos. "Un acontecimiento o conjunto de circunstancias cuya responsabilidad a nadie puede ser atribuida, podrán ser buenas o malas, pero no justo o injusto" (Hayek, 1976: 68).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Basándose en la idea expresada, nuestro autor exonera al mercado (orden espontáneo por antonomasia) de los calificativos de justo o injusto. En clara crítica a Nozick (1974), señala que podría ser tentador inclinarse a reputar como justo un estado de cosas que derive de que cuantos en su gestación hayan participado lo hayan hecho guardando los principios de la justicia. Pero a su juicio ese criterio es erróneo, porque en los órdenes espontáneo (mercado) la realidad resultante no implica necesariamente la materialización de aquellas metas que los individuos trataban de obtener. Así, el hecho de que en el orden espontáneo un determinado sujeto nade en la abundancia mientras otro se debate en la indigencia, no guarda para Hayek ninguna relación con el comportamiento de nadie, con lo que no será lícito considerar justa o injusta la realidad. Carece de sentido, pues, responsabilizar al Estado, a un grupo, o a cualquier otra instancia por la distribución de los recursos sociales.

Para Hayek (1973: 1976), las normas que soportan el orden espontáneo eliminan determinados motivos de incertidumbre (la garantía de que sus derechos legítimos serán respetados) y facilitan la pacífica y mutuamente beneficiosa cooperación social. No obstante, estas mismas normas no garantizan la eliminación de *toda* la incertidumbre. Son incapaces de garantizar el éxito de los correspondientes comportamientos, en la medida en que éstos dependan de la incidencia de factores de otra índole o del comportamiento de terceros. En el orden espontáneo nadie tiene garantizado, por ejemplo, que a los precios vigentes pueda realizar una determinada transacción. Nadie tiene el derecho a reclamar a los demás el que sus expectativas sean satisfechas. Por definición, los mercados no pueden pretender favorecer determinados resultados o privilegios de grupos o personas concretos. Las pautas de justicia distributiva –dice Hayek, (1976: 123)– presuponen la idea de retribución, pero si el ordenamiento de los recursos sociales responde a una dinámica ciega, esto es, no son el resultado de una distribución deliberada, si no ha sido "querida" por nadie, ¿cómo puede aplicarse el calificativo de justo o injusto?. "Dicha distribución (en el mercado), en realidad, es un proceso cuyos efectos no fueron propiciados ni previstos por nadie cuando surgieron las correspondientes instituciones. Perduraron éstas porque permitían mejor satisfacer las expectativas vitales de la mayor parte de la población. Exigir que tal proceso sea además justo implica evidente dislate. Y es manifiestamente injusto privilegiar en semejante tipo de sociedad a algunos, cual si tuvieran derecho a una concreta participación en el producto global".

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Queda claro para el autor vienés que la peculiaridad del mercado y las instituciones que lo sustentan (derechos de propiedad, libertad contractual, etc.) estriba en que no es ni un fenómeno estrictamente "natural" (*physei*) ni el producto de un diseño intencionado, producto de un "artificio" humano (*thesei*). El mercado es un sistema "autorregulado" que no es ni una cosa ni la otra; sería un *tertius genus*, cuando ya se encargaron de observar los ilustrados escoceses. Para el economista austriaco, su gran ventaja para la estabilización de las relaciones sociales proviene de ese carácter anónimo, que permite una "aceptación" social de las desigualdades inimaginable en sistemas en los que predominan las intervenciones estatales. En este último, los ciudadanos estarían perfectamente legitimados para reclamar a dichas instancias políticas cambios de políticas en la línea de la satisfacción de sus intereses particulares, con el consiguiente incremento de la contenciosidad política, la proliferación de grupos de interés y, a la postre, la inestabilidad política y la ineficacia económica.

En todo el pensamiento de hakekiano queda patente el *trade off* que existe entre los deseos de justicia social y la libertad personal. Opina que el ser humano sólo puede gozar de derecho de hacer su propia vida en la medida en que esté dispuesto a que su remuneración sea función de valor que sus semejantes atribuyan a los servicios prestados, valor "que no tiene porqué guardar relación alguna con sus méritos y necesidades". La remuneración que al mérito corresponde nada tiene que ver con la función orientadora que en el mercado prevalece. No son las buenas intenciones ni las necesidades sentidas, sino el servicio prestado a los semejantes. De ahí que Hayek rechace la sensación de injusticia experimentada por la gente cuando advierte que su situación económica se degrada o descompone es en parte fruto de la aceptación del supuesto según el cual el sujeto tiene derecho a disfrutar de la aludida posición social y que en la medida en que siga trabajando con la laboriosidad y honestidad habitual, es de justicia que sus ingresos no sufran menoscabo.

La caracterización hayekiniana del mercado se asemeja en sus aspectos sociales a los juegos, cuyos resultados dependen tanto de la suerte como de la habilidad del participante. Por ello recela de los postulados de aquellos que han defendido la libre empresa sobre la base de que en dicho esquema social suelen recibir adecuada recompensa quienes lo merecen. "Sobre tal principio se basa, en efecto, en gran medida, la elevada estima que de sí mismo suele tener el empresario, por lo que frecuentemente adopta ese aire

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Bibliotecas Universitaria, 2006

de probidad que, desde luego, poco contribuye a mejorar su deteriorada imagen" (Hayek, 1976: 139).

A igual que Nozick (1974), Hayek sostiene que "el evangelio de la "justicia social" se mezcla con sentimientos de muy inferior rango moral: la simple animadversión hacia quienes disfrutan de una posición social más holgada, o dicho en otros términos, simplemente envidia. Y ésta, a su juicio, surge por la incapacidad de advertir la utilidad de determinadas actividades, y del funcionamiento de la *catalaxia* (juego del mercado). Por todo ello, se muestra pesimista respecto a la preservación de la economía de mercado, al entender que la actitud de recelo, desconfianza y antipatía que realidades como el dinero, el comercio, la propiedad privada o la riqueza son una constante. Para Rodríguez Braun (2000: 17), el mercado ha concitado desde siempre la sospecha y el desdén, cuando no la ira, de políticos, empresarios, sindicalistas, intelectuales, periodistas, religiosos y artistas, grupos todos ellos muy poderosos.

A pesar de la fuerza del recelo frente al orden espontáneo del mercado, Hayek (1960) intenta explicar la necesidad de que, por ejemplo, se respetase y se tolerase la existencia de una clase opulenta o la misma existencia de la propiedad en todas sus manifestaciones. Los ricos, opina, cumplen funciones importantes dentro del mercado. En primer lugar, no todos sus objetivos son lucrativos; también respaldan financieramente actividades culturales, investigación, etc. En segundo lugar, experimentan con nuevas posibilidades, nuevos intereses, que en un futuro no muy lejano serán patrimonio común de las "masas". En tercer lugar, propagan nuevas ideas y crean opinión como élite cultural, lo cual, dada la proclividad de los intelectuales a someterse a los dictados del poder, es una garantía de independencia. Además, la propiedad privada impide, o al menos reduce, la coacción (con lo que favorece la libertad y el desarrollo de la civilización), beneficia también a los que carecen de ella y va ligada a la moral y la justicia. Por ello, Hayek (1973: 179) sentencia que la idea de que los trabajadores salen perjudicados por quienes precisamente les proporcionan ventajas es puro dislate.

La *catalaxia* (como todo juego) también tiene "perdedores": aquellos que simplemente no pueden jugar (disminuidos psíquicos, enfermos, viejos); aquellos, que teniendo capacidad, no les dejan jugar (parados); aquellos que jugando, sus "ganancias" son tan míseras, que la existencia que llevan no la catalogaríamos de digna; y aquellos que teniendo capacidad y actitud no tienen medios para formarse y así jugar en "mejores" circunstancias. Es claro

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

que Hayek no puede eludir esas realidades, por muy bien que funcione la catalaxia. Y no lo hace. De esta manera, establece que el gobierno debe ocuparse de facilitar oportuna ayuda ante la estricta necesidad garantizando de manera general un mínimo nivel de ingresos, de tal manera que se establezca un umbral de bienestar por debajo del cual nadie se vea obligado a permanecer. Cree que esta política social redunda en beneficios de todos y que en una sociedad organizada puede considerarse irrenunciable la obligación moral de prestar la debida asistencia a quienes por sí mismos no pueden valerse.

De la lectura de la obra de Hayek (1944; 1960; 1963; 1967; 1973; 1976; 1988) se desprende que no le preocupa el que el Estado (el prefiere el término "gobierno") articule políticas sociales que palien el juego del mercado (catalaxia). Su gran preocupación radica en que gente, normalmente bien intencionada, pero ignorante del funcionamiento del "juego", traten de obtener con su manipulación resultados "justos" para todos. Esta "fatal arrogancia" a lo único que nos conduciría es a un "camino de servidumbre", es decir, a la pérdida de la libertad y, unida a ella, del bienestar. Las pesadillas fascista y soviética las tuvo siempre presentes. Sin éstas, no se puede entender toda su construcción epistemológica.

### *4.3.3. La Constitucionalización de la Justicia Social de James Buchanan*

La redistribución económica figura en la economía constitucional de James Buchanan (1975). Buchanan no parte de ninguna caracterización de los contribuyentes como más o menos propensos al riesgo, como lo hace Rawls (1971), sino que se apoya en la idea de incertidumbre. En el momento del pacto constitucional, los individuos son conscientes de que en el futuro las circunstancias económicas y técnicas pueden variar enormemente, de ahí que decidan pactar mecanismos redistributivos que les asignen un mínimo de bienestar. Junto a este principal motivo, que no deja de tener enorme paralelismo con el de Rawls, se introducen otros, entre los que destacan los mecanismos redistributivos como elementos de estabilidad constitucional que eviten las negociaciones de aquellos que se puedan sentir "perdedores," facilitando así un cierto consenso sobre la justicia de las instituciones constitucionales. Por lo demás, para nuestro autor, el *velo* no sólo condicionará la elección de reglas redistributivas por la presencia de aversión al riesgo;

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

sino que favorece la preponderancia de los intereses constitucionales más genéricos, de las ideas de los participantes en el contrato sobre la sociedad justa, y margina parcialmente los intereses individuales de acción más estrictos. En definitiva, Buchanan (1985*b*) parece conjugar los planteamientos hobbesianos (racional) con los kantianos (razonable).

Para Puy (1996), en la aplicación que Buchanan y Bush (1974) hacen del principio *maximin* en los tres momentos temporales implícitos en la teoría contractual (anarquía, pacto constitucional y post-constitucional), llegan a la conclusión que las normas constitucionales de redistribución no pueden desvincularse de las restricciones políticas y socioeconómicas post-constitucionales si se quiere que la constitución sea respetada. Por tanto, la discusión sobre los criterios de redistribución debe enmarcarse en un debate más amplio que incluya entre otros aspectos del funcionamiento básico de las instituciones, a saber: los derechos de propiedad y su definición; los mecanismos de decisión colectiva post-constitucional; el nivel de distribución de la renta predecible; y la posición de las personas dentro de los niveles de renta predecibles. A juicio de los autores, la abstracción de los problemas redistributivos del marco más amplio de debate constitucional garantiza la inestabilidad del criterio redistributivo elegido, constituyendo un fuerte argumento normativo adicional para incluir las normas redistributivas en el nivel constitucional más amplio, en el que la incertidumbre opera en forma que se consideren las alternativas posibles.

Independientemente de los argumentos anteriores, Buchanan (1975) cree que la política redistributiva es un "imperativo" lógico: el pacto constitucional genera plusvalías respecto a la situación original de "anarquía" que habrá que distribuir lo más equitativamente posible. En este sentido, Kliemt (1993) ha evidenciado que una vez queda demostrado que la anarquía es una forma inviable de convivencia social, y el Estado, por mínimo que sea, es una necesidad ineludible, a partir de aquí se generan bienes públicos que requieren la instauración de mecanismos redistributivos. Cualquier forma de organización requiere, por necesidad intrínseca, una vez justificada su existencia como elemento potenciador de las ganancias del intercambio interpersonal múltiple, algún mecanismo de redistribución.

Frey (1983: 146-159) concreta seis elementos redistributivos que cabe predecir se incluirían en el "pacto constitucional":

a) Controles de salarios mínimos.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

b) Controles específicos de precios.

c) Instrumentos de redistribución intergeneracional (pensiones, seguridad social, etc.).

d) Provisión pública de bienes y servicios tales como educación, sanidad, etc.

e) Impuesto negativo sobre la renta, o nivel de "ingresos mínimos garantizados".

f) Políticas de formación de propietarios, o de generalización de "capitalismo popular".

¿Aporta alguna idea nueva Buchanan y la Escuela de Virginia (*Public Choice*) a lo establecido por la *Teoría de la Justicia* de John Rawls? A nuestro juicio no. Inicialmente, la reacción de Buchanan (1975) fue básicamente crítica con la obra del profesor de Harvard. El núcleo central de los "reproches" a Rawls puede resumirse en el hecho de que éste, según Buchanan, no se limitó a justificar contractuariamente los principios de justicia que emergerían de un proceso determinado por unas características que permitiesen calificarlo de *equitativo*, sino que Rawls fue más allá intentando identificar los principios que resultaría predecible que emergieran. Buchanan (1975: 175-6), por el contrario, declara que su teoría contractual es menos y más ambiciosa a la vez: más ambiciosa porque pretende determinar bajo qué condiciones se puede trasladar al mundo real los principios de la justicia que emergen en un proceso más o menos ficticio o idealizado de negociación constitucional, de forma que tenga trascendencia fáctica para la resolución de los problemas de crisis de legitimidad del estado contemporáneo, y permitan, en particular, abrir una vía de reforma institucional pragmática. Y mucho menos ambiciosa que la de Rawls, porque no trata de identificar los principios de justicia concretos que deben iluminar tales procesos de reforma.

En una segunda lectura, sin embargo, la interpretación contractual de Rawls resulta mucho más favorable, al asumir que en la *posición original* rawlsiana los principios podrían resultar elegidos, y que su aplicación posterior podría resultar estable, incluso, tratándose de grupos de individuos numerosos. Buchanan (1976) pasa a aceptar como hipótesis analítica la adopción de sus principios de la justicia, y dentro del orden lexicográfico fijado por Rawls, destaca el carácter prioritario del principio de la libertad igual máxima. En *The Justice of Natural Liberty*, Buchanan (1976), equipara el sistema

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

smithiano fundamentado en la libertad natural con el sistema rawlsiano para determinar la sociedad justa.

En un trabajo posterior, Buchanan y Lomasky (1984: 31) ofrecen una nueva reinterpretación de Rawls: si el orden lexicográfico que Rawls establece en su "enunciado final de la justicia para las instituciones", el principio de libertad absoluta es prioritario sobre el principio distributivo del *maximin*, entonces la sociedad que más se aproxima al requisito de libertad igual absoluta máxima requiere organizarse en la línea de una economía competitiva en el marco de una democracia restringida constitucionalmente. Pero de ser así, "Rawls está más próximo al libertarianismo de lo que sus críticas y él creen", pues la aplicación estricta de sus principios de la justicia impediría (para no atentar con el principio de libertad absoluta máxima) cualquier implementación socializante de principios de dirección de la propiedad pública o colectiva.

De lo dicho, queda claro que Buchanan estima que Rawls hace lo correcto al justificar la constitución en el acuerdo o *consenso*, y éste en una situación (la *posición original*) que condiciona una elección racional en la que el propio interés se materializa en el diseño de reglas justas. No obstante, Buchanan (1985*b*) como buen liberal, enfatiza el primer principio (de la libertad) frente al segundo (de la equidad), más aún de lo que Rawls consentiría. Así, apoyándose en el primer principio, establece proposiciones sobre los límites éticos a la imposición, que van en la línea de completar el discurso visto en su obra junto a Brennan, *El Poder Fiscal*. Como hemos vistos, el principio de la diferencia es subsidiario en su pensamiento. No así en el de Rawls.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

# CAPÍTULO 5

## EPÍLOGO

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Independientemente de tener una respuesta a los interrogantes acerca de la influencia decisiva de la coacción, los intereses económicos y los presupuestos ideológicos (religiosos y laicos) en la conformación de la dual realidad Estado-mercado, la preocupación principal en la actualidad se focaliza en el difícil equilibrio entre ambos. Aunque en términos sociológicos el Estado subsume a la actividad propiamente económica, la ciencia económica ha cobrado tal preponderancia en los últimos tiempos que en gran parte la economía ha engullido a la propia política (Luhmann, 1987; Heilbroner y Milberg, 1995). Como bien ha explicado el genial Weber (1922), los Estados nacionales fueron progresivamente abandonando el objetivo de la guerra y la expansión territorial (la lógica del poder) por las preocupaciones hacia el bienestar de los Estados, primero, y de los ciudadanos en general, después. Obviamente, esta transformación tiene 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.

Por lo dicho, 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;



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

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 entenderíamos el nacimiento de la ciencia económica sin el 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".

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 para lograr el bienestar general, pero la nueva literatura de "los espejos" tiene que amoldarse a una nueva realidad: la ciencia. Ya no basta con discursar; es necesario construir previamente las explicaciones desde bases empíricas (partiendo de axiomas incontrovertibles) y prestarse afanosamente a la verificación. Los científicos naturales traen un mensaje de esperanza a la ciencia social: si aquéllas tienen sus leyes, éstas tendrán las suyas. Sólo basta la aplicación del método científico "correctamente". Bien es cierto que los economistas clásicos no se tomaron muy en serio, al menos en la práctica, las reglas científicas (Stigler, 1981).

Ya se dijo que una vez establecida la legitimidad de origen del Estado (teoría del pacto), que va democratizando la elección de los gobiernos, la preocupación intelectual y política se traslada a la legitimación de funcionamiento. La literatura sobre las formas de gobierno (monarquía, oligarquía y

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

democracia) pierde fuerza. Resuelta la concepción de soberanía y ciudadano, lo prioritario se dirige hacia el papel del Estado en el bienestar general. De la pregunta qué forma de gobierno es la más adecuada, se pasa a la pregunta qué puede o debe hacer el Gobierno elegido democráticamente para mejorar el bienestar.

En la controversia ideológica sobre el papel del Estado, tres corrientes ilustradas tienen un papel relevante: el liberalismo, el marxismo y el anarquismo. Como hemos señalado en el capítulo segundo, este último movimiento lleva hasta sus últimas consecuencias la doctrina iusnaturalista. 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 ínsitos en la naturaleza humana. Lo que no explica, principalmente la corriente *anarcocapitalista*, es 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 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 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, están en el origen de la revolución

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

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, 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. Los encontramos sin ningún esfuerzo en Mises, Hayek, Buchanam, Nozick, Rawls y Dworkin, entre otros muchos. 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? Éstos son básicamente los presupuestos epistemológicos de todo el liberalismo.

Creemos que Adam Smith (1776), apoyado indudablemente en los postulados empiristas de la Ilustración escocesa y en la teoría de las causas inintencionadas de Mandeville (1729), da coartada teórica a una nueva forma de organización económica. Su defensa de la libertad natural no es sólo un presupuesto epistemológico, sino también utilitarista. El Estado es imprescindible para el funcionamiento del sistema económico, pero es, a su vez, el freno del mismo cuando traspasa determinada línea "natural". Y no porque

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

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. Por eso, entendemos que dos de las grandes aportaciones del liberalismo han sido conceptualizar: primero, el mercado como un espacio de libertad y donde los resultados de esta libertad no son caóticos en términos de bienestar; 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 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 el capitalismo de Estado que frena el desarrollo del capitalismo de mercado, cuyas fuerzas percibe. Qué duda cabe que la interacción social es un esfuerzo cooperativo y conflictivo, y en el ámbito del mercado este esfuerzo se agudiza. 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 David Ricardo, Malthus, Mill, Edgeworth, Marshall, Keynes, Arrow, Samuelson... han sido los intentos de responder a ellas. No es casual el término "Economía Política".

La discusión económica por excelencia se focaliza en el papel económico del Estado, lo que hemos llamado el "problema de la demarcación". La economía como ciencia no puede lastrar un presupuesto que le trasciende: independientemente del estudio teórico del funcionamiento del sistema económico y la utilización de los modelos más abstractos concebibles, en último caso hace referencia a los estados de bienestar de las personas. 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.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

La idea de interés general da paso a otra más subjetiva: la utilidad. El Estado ha de procurar las reglas sociales que faciliten la mayor utilidad para todos, dice Bentham (1789). Hay un cambio de medida, pues al gobierno no sólo le atañe, como bien expresa este autor, el aspecto de la abundancia (riqueza) sino aspectos más sicológicos como la seguridad personal, la estima, etc. Y aún en el caso de que sólo se preocupase por el aspecto material, medido en términos de renta nacional, subsiste el problema de la distribución de las satisfacciones de la "tarta" nacional.

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 cumpliese las expectativas del modelo microeconómico.

A pesar del éxito de la modelización microeconomía paretiana, desafortunadamente para los economistas no hay 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*a*). La persistencia de los problemas de la distribución –a pesar del "teorema" inverso–, 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, y así lo entienden los economistas, entre los que destacamos a Pigou (1932), a pesar de que Keynes (1936), al ridiculizarle, oscureciera injustamente su trabajo.

Las comparaciones de utilidad, de bienestar en último caso, son inevitables (Sen, 1970). Los estados sociales no son neutrales. Esto lo entienden muy

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

bien los economistas, y de ahí que reclamen una clarificación política, tal como vimos en el capítulo del texto. Esto es en esencia el planteamiento que subyace en las Funciones de Bienestar de Bergson-Samuelson. La economía devuelve al ámbito de la política, al ámbito de la elección colectiva, la responsabilidad de elegir el vector de prioridades. Al no disponerse de un modelo microeconómico integral y útil para presentar un conjunto de resultados unívocos al vector de prioridades, la economía se refugia en la modelización parcial del funcionamiento de los mercados y en la intervención pública en los mismos.

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 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 podía obviar. 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 basta con "pactar" una trilogía lockiana y dejar al *laissez faire* el resto. El "pacto" constitucional amplio entra en escena: quién y cómo define los derechos de propiedad; quién y cómo define las transacciones permitidas; quién y cómo define los bienes

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

colectivos; quién y cómo decide los resultados socialmente preferibles. El estudio de las reglas de la decisión social (cómo elegimos) era una necesidad lógica, no sólo de la política, sino también de la economía.

Pero Arrow (1951*b*) despertó a la investigación social de un sueño imposible: 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, es 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 pude ser sustituida por la certeza de la ciencia y de la técnica. La eficiencia *per se* no pude convertirse en el criterio fundamental para la adopción de decisiones políticas.

Ante la incontrovertible presencia del Estado en el sistema económico, el estudio del espacio público (la política) se convierte en un terreno "necesario" para los economistas. Para una corriente ligada a la Economía del Bienestar, denominada *Elección Social*, su objetivo es profundizar en los aspectos lógicos de las reglas de articulación social, sin obviar, claro está, los aspectos normativos, como el problema de la distribución. En ella destacan el propio Arrow y Sen. Para la otra corriente, 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 denunciar a la propia actividad política como ineficiente e inmoral.

A nuestro juicio, el "imperialismo económico" (Hirshleifer, 1985) de los economistas neoliberales en el ámbito de la política no ha sabido contextualizar sus propuestas. Conceptualizar el espacio público como un mercado tiene evidentes peligros epistemológicos, cuando no se advierte que en esencia son espacios con lógicas distintas (Parry, 1992). Tiene razón Hayek (1973) cuando critica a las corrientes (por él denominadas) colectivistas, que

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

abogan por concebir la sociedad como una gran organización. La importancia de la diferencia entre *cosmos* (orden espontáneo) y *taxis* (orden creado) es espistemológicamente fuerte. Pero lo es en un doble sentido: ni podemos organizar la sociedad cercenando el "espacio privado" sin limitar la libertad y el bienestar, ni podemos, tampoco, olvidar que las reglas las decidimos juntos en el "espacio público" cuando tratamos de hallar soluciones que consideramos justas, también en términos de libertad y bienestar.

Qué duda cabe que Schumpeter (1942) tuvo una intuición penetrante cuando utilizó las herramientas conceptuales de la competencia económica para caracterizar la competencia política, pero, principalmente, los autores adscritos a la *Public Choice* han llevado demasiado lejos la abducción. Es patente que las personas actúan auto-interesadamente, tanto en la esfera privada como en la pública. Pero tanto en la una como en la otra, como reconoce el propio autor austríaco, las personas no actúan fuera de un contexto, aisladamente, ni están desprovistas de comportamientos altruistas. El político que busca el poder, la renta y el prestigio social es, a su vez, el mismo que tiene una concepción del bien común. ¿Cómo si no, puede entenderse que personas que tienen mucho que ganar en términos de bienestar (en el sentido de Sen), arriesguen el mismo por propósitos tan generales como la democratización de un país? La conquista de un Estado constitucional democrático en nuestro propio país es un caso claro de altruismo. El *homo economicus* es un postulado de comportamiento imprescindible cuando tratamos de modelizar el comportamiento del consumidor en las elecciones entre mantequilla y chorizo, pero es una reducción inaceptable en otros contextos, entre ellos el político. Creemos que la caracterización que realiza Sen de las personas es la más acertada cuando se intentan analizar "contextos" más complejos que los propios de la modelización microeconómica. El *papel de agente*, en el sentido seniano, está presente siempre en las decisiones cotidianas; lo que desconocemos es su importancia relativa, pero no debemos obviarlo al caracterizar el comportamiento humano, pues sin él la cooperación social sería imposible.

El problema de los comportamientos morales es su falta de fundamentación empírica. Muchos han querido ver en el mutuo interés el origen de los comportamientos morales (Gauthier, 1986). No cabe duda que la cooperación interpersonal, y no la competencia, es un mecanismo más propicio para las ganancias mutuas, como ha explicado Axelrod (1984). Pero cuando nos referimos a los comportamientos altruistas (papel de agente) no nos

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

estamos refiriendo a los comportamientos sujetos a reglas de interés común, sino a aquellos que se asumen aún en contra de nuestro bienestar. Ésta es la esencia de la moral. Bajo su rótulo no caben los comportamientos estratégicos, como bien lo explicó Kant (1785) en su *Fundamentación*. Sigue siendo un problema metaempírico la fuente de nuestros comportamientos éticos, a pesar de los últimos esfuerzos por fundamentarlos, caso de Tugendhat (1997). Lo que nos hace tener en cuenta la utilidad de los demás (no próximos) en nuestro comportamiento sigue siendo un misterio, pero obviar esta realidad es un error importante. Tiene razón Buchanan (1991) cuando señala que el papel del economista consiste en sacar el letrero de "cuidado" cada vez que se hacen propuestas que para su funcionamiento eficaz dependen del amor. Del mismo modo, habrá que levantarlo cuando la propuesta se base en el presupuesto de que las personas "sólo" actúan por interés, entendido éste en el sentido más restrictivo, como el que se recoge en la Teoría del *Leviatán*. De esto se deduce que cuando los economistas hablan de que las personas toman decisiones siguiendo su propio interés, la indeterminación se hace evidente. Somos capaces de ocultar al comprador las anomalías cuando vendemos un coche, pero expondremos sin tapujos los fallos de seguridad que tiene. Lo racional y lo razonable están continuamente condicionando la conducta (Vanberg, 1999).

La caricatura que la *Public Choice* hace del funcionario (burócrata) es un caso típico de la extralimitación en la utilización del *homo economicus*. La imagen de un jefe o director de servicio tratando de maximizar el presupuesto o utilizando los *inputs* ineficientemente para su bienestar personal es una caricatura de la realidad. Es evidente que en todas las actividades humanas está presente el oportunismo, pero pensar que éste es el eje de la acción humana en el sector público es excesivo. La ineficiencia-X es un hecho presente en cualquier organización pública, pero también privada, como bien establece Leibenstein (1966). Además, pensar que el jefe de la oficina, en la relación de monopolio bilateral con el político, tiene una posición de ventaja informacional decisiva no se corresponde con la más mínima realidad. Como se dijo al principio de las conclusiones, el contexto en que se desarrollan las actividades de las personas no es neutral. Como bien explica Peacock (1992), el funcionario no sólo busca un lugar agradable y estable de trabajo, sino reconocimiento de la labor desarrollada, compromiso con los que hace, etc.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Con demasiada frecuencia, el neoliberalismo de la Escuela de Virginia olvida la naturaleza del propio Estado. Hay aspectos de nuestra interacción humana que, al menos en los sistemas institucionales democráticos, elegimos libremente realizarlas juntos. La limitación de la edificabilidad, la seguridad de los bienes y servicios en las transacciones de mercado, el respeto al medio ambiente, la protección de los menores en la publicidad, la obligatoriedad de la educación básica, la garantía sanitaria de las personas, etc., son claros ejemplos de "externalidades" en el sentido de Buchanan (1971). Una vez se decide realizar o regular estas actividades, se hace necesario una organización permanente, aunque el modelo en sí, el modo de gestión, queda abierto. Se puede optar por modelos muy centralizados (gestión directa) o por modelos muy descentralizados (cheques escolares). Pero independientemente del modelo, se necesita una organización estatal permanente. Por tanto, desde el mismo instante que decidimos articular actividades en común, la relación de agencia y sus costes (Horn, 1995) se hacen evidentes. Siempre la separación entre la propiedad y la gestión tiene un coste, y en el caso del sector público, dado el contexto de éste, hay una *prima* al comportamiento oportunista. Por todo ello, cuando se vislumbran casos de corrupción e ineficiencia en el sector público, se debe ser consciente no sólo de los costes de esta relación de agencia, sino también de sus beneficios. Un empresario o socio sabe que sus empleados o directivos se comportan en determinadas ocasiones oportunistamente, pero sabe también que eliminar dichos comportamientos acarrea a veces más costes que beneficios. Racionalmente mejoran las técnicas de control o diseñan nuevas estructuras contractuales para disminuir los costes de la relación, pero evitarlos totalmente sólo se consigue eliminando la relación, lo que supone eliminar, a su vez, la fuente de su renta. La relación interpersonal no sólo es fuente de costes, sino también de beneficios.

Buchanan y Tullock (1962) sí han sido conscientes de que la organización estatal en último término nos remite a la "plaza pública". Independientemente de la caracterización exagerada que hace del llamado "triángulo de hierro", la *Public Choice* acierta en el enfoque al analizar las reglas de decisión colectiva. No obstante, comenten un importante error lógico: no toman en cuenta las implicaciones del Teorema de la Imposibilidad de Arrow ni las aportaciones de la Elección social. Este teorema es fuerte y sus implicaciones no se pueden obviar. Desde el punto de vista de la construcción teórica, es coherente que Buchanan y Tullock (1962) remitan a un momento pre-constitucional y que, desde esa atalaya, sea analizado el comportamiento racional

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

de un individuo que trata de evaluar los costes esperados si decide traspasar actividades privadas con externalidades negativas al campo de la elección pública, pues en éste tendría que soportar también costes (de interdependencia social). Hasta aquí el argumento es impecable. El problema reside en la conclusión no empírica que extraen: la regla de menor coste de interdependencia social es la cuasi-unanimidad. Sin explicar a qué proporción se refieren (¿3/4? ¿ó 5/6?), el mensaje es claro: la culpa de la expansión del sector público es la regla democrática de la mayoría. La solución propuesta es obvia: insisten en una reforma constitucional donde las reglas de elección social sean más inclusivas. Como opinión es discutible, como contribución científica, la conclusión no tiene ninguna evidencia empírica. Por tanto, estaríamos en el terreno de la discusión normativa sin más. Si consideramos que los derechos elementales están garantizados constitucionalmente, lo que da una dignidad igual a todas las personas, es complicado no darle mayor peso a la mayoría frente a la minoría. Es interesante resaltar que la propia Unión Europea ha relajado la regla de decisión del Consejo desde la unanimidad hasta unas reglas menos inclusivas.

Evidentemente, endurecer el sistema de elección con reglas más inclusivas tiene un sesgo hacia el *status quo*, pues atenaza cualquier política redistributiva, que es la gran preocupación de la *Public Choice*. Es realmente revelador que reclamen al economista Wicksell como gran inspirador de sus propuestas sobre reglas más inclusivas y, al mismo tiempo, se "olviden" de señalar que Wicksell (1897) partía de un supuesto clave: la distribución de la renta se presupone equitativa. Además, el economista sueco estaba interesado en denunciar la desigualdad que suponía que las clases más acomodadas disfrutasen de ciertos bienes, como teatros, óperas, etc., que eran financiados por las clases menos favorecidas.

Creemos que la teoría económica neoliberal poco puede aportar a la caracterización del sistema político. Una vez se tiene en cuenta el contexto "real" en que se desenvuelven los políticos, burócratas, votantes y grupos de interés, no 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

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

la delegación y de la descentralización, de los problemas de asimetría informativa, de motivación y coordinación y liderazgo, etc., 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.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

# *Bibliografía*


Abellán, J. (1990). "El Vínculo entre Tradición y Mundo Moderno. Las Teorías Políticas del Derecho Natural: 1600-1750", en Vallespín, F., ed. 1990*b*: 13-65.

Akerlof, G. (1970). "The Market for Lemons: Qualitative Uncertainly and the Market Mechanism". *Quaterly Journal of Economics*, 84. (Trad. ICE, 36, 1987/2: 37-48).

Alchian, A. (1950). "Uncertainty, Evolution and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, 58: 211-222.

— (1953). "Comment", *American Economic Review*, 43:600-603.

— y Demsetz, H. (1973). "The Property Right Paradigm". *Journal of Economic* History, 33, 1, (Trad. *Hacienda Pública Española*).

Alexander, S. S. (1974). "Social Evalution Through Notional Choice". *Quaterly Journal of Economics*, 88: 597-564.

Alford, R. y Friedland, R. (1985). *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge University Press. (Trad. Manantial, 1991. Buenos Aires).

Álvarez, J. (1992). "La Teoría Política del Anarquismo" en Vallespín, F. ed., 1992: 262-302 .

Anderson, M. S. (1988). *Guerra y Sociedad en la Europa del Antiguo Régimen, 1618-1789*. Ministerio de Defensa. Madrid.

Anderson, T. y Hill, P. J. (1975). "The Evolution of Property Rights: a Study of the American West". *Journal of Law and Economics*,18: 163-179.

Andvig, J .C. y Moene (1990). "How Corruption May Corrupt". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13: 63-76.

Aristóteles (1974). *La Política*.11ª Edición. Espasa-Calpe. Madrid.

Arrow, K. (1951*a*). "An extension of the basic theorems of classical welfare economics", en Neyman, I. eds. (1951). *Procceding of the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*. University of California Press, Berkeley.





© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

— (1951*b*). *Social Choice and Individuals Values.* Yale University Press.

— (1963). *Social Choice and Individuals Values.* Segunda Edición. Yale University Press. (Trad. Instituto de Estudios Fiscales, 1974).

— (1967). *Individuals Values and Social Values.* New York University Press. (Trad. Casahuga, ed., 1980: 145-168).

Ashford, D. E. (1986). *The Emergence of the Welfare State.* Basil Blackwell Ltd, Oxford. (Trad. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989).

Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation.* BasicBooks, Inc., Publishers. (Trad. Alianza Editorial, 1986).

Banfield, J. M. (1975). "Corruption As a Feature of Governmental Organization". *Journal of Law and Economics*, 58: 587-605.

Barber, J. W. (1967). *A History of Economic Thought.* Penguin Books Ltd., Harmonds worth, Middlesex. (Trad.Alianza Editorial, 1985).

Barcala, A. (1990). "La Edad Media"en Vallespín, F., ed. 1990*a*: 217-319 .

Barry, B. (1989). *Theories of Justice. A Treatise of Social Justice.* Vol. I. University of California Press.

Barton, D. M. (1973). "Constitutional Choice and Simple Majority Rule: Comment". *Journal of Political Economy*, marzo-abril: 471-479.

Bates, R. H. (1983). *Essays on the Political Economy of Rural Africa.* Cambridge University Press.

Baumol, W. J. (1967). "Macroecnomics of Unbalanced Growth". *American Economic Review*, 58: 415-426.

— y Oates, W. E. (1972). "The Cost Disease of Personal Services and the Quality of Life". *Skandinaviska Enskilda Banken Quaterly Review*, 2: 44-54.

Becker, G.S. (1976). *The Economic Approach to Human Behavior.* University of Chicago Press. Chicago.

Bell, D. (1964). *El fin de las Ideologías.* Tecnos. Madrid

— (1976). *The Cultural Contradictions of Capitalism.* Basic Books, Inc. Nueva York (Trad. Alianza Editorial, 1996).

Beltran, E. (1995). "El Neoliberalismo (2): la Filosofía Política de John Rawls", en Vallespín, F., ed. 1995: 88-150.

Bendix, R. (1974). *Estado Nacional y Ciudadanía.* Amorrortu. Buenos Aires.

Benedicto, J. y Morán, M. L., eds. (1995). *Sociedad y Política.* Alianza Editorial. Universidad Textos. Madrid.

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". *Quaterly Journal of Economics*, 52:310-334.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford University Press. Oxford. (Trad. Alianza Editorial, 1988).

Bernholz, P. (1973). "Logrolling, Arrow Paradox and Cyclical Majorities". *Public Choice*, 15: 87-95.

Black, D. (1948). "On the Rationale of Group Decision-Making". *Journal of Political Economy*,56: 23-24. (Trad. Hacienda Pública Española, 1977, 44: 274-284).

Blaug, M. (1978). *Economic Theory in Retrospect*. Cambridge University Press. Cambridge. (Trad.Fondo de Cultura Económica, 1988).

Boulding, K. (1969). "Economics as a Moral Sciencie", *American Economic Review*, 59:1-12.

Brenan, G. y Buchanan, J. M. (1985). *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press. (Trad. Unión Editorial, 1987).

Brooks, M. (1987). "In Search of Optimum Relative Unanimity: a Comment". *Public Choice*, 54: 283-288.

Brown, H. I. (1988). *La Nueva Filosofía de la Ciencia*. Tecnos. Madrid

Brunner, K. (1978). "Relections on the Political Economy of Government. The Persistent Growth of Government". Schweizerischen Zeitschrift für Volkwirtschaftn und Statistik, en Cashuga, ed., 1984: 205-210.

Buchanan, A. (1985). *Ethics, Efficiency, and Market*. Rowman & Allanheld. Nueva Jersey.

Buchanan, J. M. (1954). "Individual Choice Voting and the Market". *Journal of Political Economy*, 62: 334-343.

— (1956). "An Economic Theory of Clubs". *Economica*, 32: 1-14.

— (1971). *The Bases for Collective Action*. General Learning Press. (Trad. Casahuga, ed., 1980: 79:130).

— (1975). *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago University Press.Chicago.

— (1978). "Markets, States, and the Extent of Morals". *American Economic Review*, 68: 364-368.

— (1983). "The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government and in Offering Basis for Constructive Reform" en Hanusch, ed. (1983). *Anatomy of Government Deficiencies*, Spring Verlag: 15-25.

— (1985*a*). "Political Economy and Social Philosophy",en Koslowski, P., ed. (1985). *Economics and Philosophy*. JCB., Mohr, Paul Siebeck, Tubingen, 19-36.

— (1985*b*). "The Etical Limits of Taxation",en Forsund, F. y Honkpohja, S (1985), eds. Limits and Problems of Taxation, McMillan Press: 4-16. (Trad. Hacienda Pública Española, 1990, 114:231-238).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

— (1991). *Constitutional Economics*. Basil Blackwell. Oxford. (Trad. Instituto de Estudios Fiscales, 1993).

Buchanan, J. M. y Brennan, G. (1980). *The Power to Tax. Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. (Trad. Ediciones Folio, 1997).

Buchanan, J. M. y Bush, W. C.(1974). "Political Constraints on Contractual Redistribution". *American Economic Review*, 64: 153-157. (Trad. Hacienda Pública Española, 1977, 48: 321-325).

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).

Buchanan, J. M. y Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press. New York. (Trad. Rialp, 1983).

Bush, W. C. (1972). "Individual welfare in anarchy" en Tullock, G., ed., 1972*b*: 5-18.

— (1976). "The Hobessian Jungle or Ordely Anarchy", en Denzau, A. T. y Mackay, R. J., eds. 1976: 27-37.

Bush, W. C. y Meyer, L. S. (1974). "Some Implications of Anarchy for the Distribution of Property", en Denzau, A. T. y Mackay, R. J., eds., 1976:43-56.

Bush, W. C. y Staaf, R. J. (1976). "Property Rights and Insurance", en Denzau, A. T. y Mackay, R. J., eds. 1976: 39-42.

Casahuga, A., ed. (1980). *Democracia y Economía Política*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

— (1984*a*). "Fundamentos de la Teoría Económica de la Hacienda Pública Democrática", en Casahuga, A. ed. 1984: 15-257.

— ed. (1984 b). *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Cebula, R. J. y Kafoglis, M. Z. (1983). "In Search of Optimum Relative Unanimity". *Public Choice*, 10: 195-201.

Celentani, M. y Ganuza, J. (1997). "Actions and the Dynamics of Corruption". *Working Paper*. Gremaq. Toulouse.

Cheung, S. (1970). "The Structure of Contract and Theory of a Non-Exclusive Resource". *Journal of Law and Economics*, 13: 49-70.

Church, R. A. (1975). *The Great Victorian Boom 1850-1873*. Studies in Economic and Social History. MacMillan.

Coase, R. H. (1937). "The Nature of the Firm". *Económica*, vol. 4, nº16. Trad., en Coase, 1998*a*: 33-49.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

— (1960). "The Problem of Social Cost". *Journal of Law, Economics and Organization*, 3: 1-44, en Coase 1988*a*:121-164.

— (1988*a*). *The Firm, the Market and the Law*.University of Chicago Press. (Trad. Alianza, 1994).

— (1988*b*). "The Nature of the Firm: Influence". *Journal of Law, Economics and Organization*, 4: 33-47.

Cohen, G. (1989). "On the Currency of Egalitarian Justice". *Ethics*, 99: 906-944.

— (1992). "Incentives, Inequality, and Community" en Peterson, G., ed. (1992). *The Tanner Lectures on Human Values,* vol. 13. University of Utah Press. Salt Lake City.

— (1995*a*). "The Pareto Argument for inequality". *Social Philosophy and Policy*, 12.

— (1995*b*). *Self-Ownership, Freedom and Equality*. Cambridge University Press. Cambridge.

Colomer, J. M. (1991*a*). "Ilustración y Liberalismo en Gran Bretaña", en Vallespín, F., ed., 1991: 11-96.

— ed. (1991*b*). *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Comanor, W. S. (1976). "The Median Voter Rule and the Theory of Political Choice". *Journal Public Economics*, 5: 169-177.

Congleton, R. D. (1988). "Evaluating Rent-Seeking Losses: do the Welfare Gains of Lobbyists Count?". *Public Choice*, 56: 181-184.

Corona, J. F. (1987). *Una Introducción a la Teoría de la Decisión Pública (Public Choice)*. INAP. Madrid.

Crain, M. W. y Tollison, R. D. (1990). *Predicting Politics Essays in Empirical Public Choice*. The University of Michigan Press.

Cumming, D. C. y Cumming, F. J. (1979). "The economics of etiquette and customs", en Tullock, G., ed. (1979). *Frontiers of economics*: 83-97. Center for Study of Public Choice. Blacksburg. Virginia.

Cyert, R. M. y March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice-Hall.

Dahlman, C. J. (1979). "The Problem of Externality". *Journal of Legal Studies*, 22: 141-162.

Davis, O. A.; Dempster, M. y Wildavsky, A. (1966). "A Theory of the Budgetary Process". *American Political Science Review*, en Casahuga, ed., 1984b: 173-177.

Davis, O. A.; Hinich, H. J. y Ordeshook, P. C. (1970). "An Expository Development of a Mathematical Model of Electoral Process". *American Political Science Review*, 64: 426-448. (Trad. Colomer, ed., 1991b: 377-440).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

De Jasay, A. (1985). *The State*. Basil Blackwell Ltd.

Del Águila, R. (1992). "El Socialismo Utópico" en Vallespín, F., ed. 1992: 66-102.

De la Nuez, P (1994). *La Política de la Libertad*. Unión Editorial. Madrid.

Demsetz, H. (1967). "Towards a Theory of Property Rights". *American Economic Review*, 57: 347-359.

Denzau, A. T. y Mackay, R. J., eds. (1976). *Essays on Unortodox Economic Strategies*. University Publications. Blacksburg. Virginia.

— (1980). "A Model of Benefit and Tax Share Discrimination by a Monopoly Bureau". *Journal of Public Economics*. (Trad., en Casahuga, ed., 1984*b*: 479-516).

Díez del Corral, L. (1989). *El Pensamiento Político de Tocqueville*. Alianza Universidad. Madrid.

Dinwiddy, J. (1989). *Bentham*. Oxford University Press. Oxford. (Trad. Alianza Editorial, 1995).

Douglas, M. (1986). *How Institutions Think*. Syracuse University Press. Syracuse, New York. (Trad. Alianza Editorial, 1996).

Downs, A. (1957). "An economic Theory of Politicak Action in Democracy". *Journal of Political Economy*, abril. (Trad. en Casahuga, ed., 1980: 195-230).

— (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. (Trad. Planeta-Agostini, 1993).

— (1981*a*). "What is Equality? Part I: Equality of Welfare". *Philosophy and Public Affairs*, 10: 185-246.

— (1981*b*). "What is Equality? Part II: Equality of Resources". *Philosophy and Public Affairs*, 10: 283-345.

— (1985). *A Matter of Principle*. Harvard University Press. Cambridge, Hass.

— (1990). "Foundations of Liberal Equality" en Peterson, G., ed. (1990). *The Tanner Lectures on Human Values*,: 1-119.

— (1991). *The Ethical Basis of Liberal Equality*. Ethics and Economics. Universidad de Siena. Siena.

Edgeworth, F. Y. (1881). *Mathematical Psychics. An Essay on the Application of Mathematics to the Moral Sciencies*. (Trad. Pirámide, 2000).

Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institution*.Cambridge University Press. (Trad. Alianza Editorial, 1995).

Elster, J. (1983). *Exploitation, Freedm, and Justice*. Nomos XXI. New York University Press. Nueva York.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

— (1987)."Comment on Van der Veen and Van Parijs". Theory and Society 15.

— (1990). *An Introduction to Karl Marx*. Cambridge University Press. Cambridge.

Elvin, M. (1973). *The Pattern of the Chinese Past*. Stanford University Press. California.

Engels, F. (1884). *Der ursprung der Familie, des Privateigenthums un des Staats*. (Trad.Alianza Editorial, 1995).

Escarraz, D. R. (1967). "Wicksell and Lindhahl: Theories of Public Expenditure and Tax Justice Reconsidered". *National Taxation Journal*, 20: 137-1480.

Faith, R. L. (1980). "Rent-Seeking Aspects of Bureaucratic Competition" en Buchanan, J. M., Tollison, R. D. y Tullock, G., eds. (1980). *Toward a theory of the rent-seeking society*: 332-343. Texas A. y M. University Press. (Trad. Casahuga, ed., 1984b: 459-475).

Fama, E. (1980). "Agency Problems and the Theory of the Firm". *Journal of Political Economy*, 88: 288-307.

Farb, F. (1978). *Human kind*. Triad/ Panther.Londres.

Fernández, J. J., ed. (1986). *El Estado y los Contribuyentes: la Resistencia Fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

— (1990). "Estado de Bienestar y Ciudadanía" en Harris, 1987: 9-41.

Fesmire, J. M. y Beaurais, E. C. (1978). "Budget Size in a Democracy Revisited: the Public Supply of Private, Public, and Semi-public Goods". *Southern Economic Journal*, vol. 45: 477-493.

Field, B. C. (1986). "Introduce Changes in Property Rights Institutions", en Eggertsson 1990: 249-252.

Findlay, R. y Wilson, J. D. (1984). "The Political Economy of the Leviathan", en Eggertsson 1990: 310-316.

Frey, B. (1983). *Democratic Economic Policy. A Theoretical Introduction*, Martin Robert son & co. Oxford. (Trad. Alianza Editorial, 1987).

— (1988). "Political Economy and Institutional Choice Firm". *European Journal of Political Economy*, 4: 349-366.

Frey, B. S. y Eichenberger, R. (1989). "Political economy and anomalies". *Mimeo, Presidential Address, decimocuarta reunión de la European Public Choice Society, Linz*, en Frey, B. S. (1992). *Economics as a science of human behaviour*:171-195.

Fried, M. (1967). *The Evolution of Political Society*. Random House. Nueva York.

Friedman, D. (1973). *The Machinary of Freedom*. Harper & Row.

Friedman, M. y Friedman, R. (1980). *Free to Choose*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. Nueva York.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Frohlich, N.; Oppenheimer, J. A. y Young, O. R. (1971). *Political Leadership and Collective Goods.* Princeton University Press.

Frohlich, N.; Oppenheimer, J. A. y Eavery, C. L. (1987). "Choices of Principles of Distributive Justice in Experimental Groups". *American Journal of Political Science*, 31: 606-636.

Fuentes, E. (1987). "James Buchanan; Premio Noble de Economía, 1986". *Papeles de Economía*, 30/31: 510-525.

— (1990). *Hacienda Pública.* Edición Propia. Madrid.

Furubotn, E. y Pejovich, S. (1972). "Property Rights and Economic Theory: A Survey Of Recent Literature". *Journal of Economic Literature*,10: 1137-1162.

Galbraith, J. K. (1958). *The Affluent Society.* (Trad. Ariel, 1969).

Gargarella, R. (1999). *Las Teorías de la Justicia Después de Rawls.* Paidós. Barcelona.

Gauthier, D. (1986). *Morals by Agreement.* Oxford University Press. (Trad. Gedisa, 1994).

Gluckman, M. (1956). *Custom and Conflict in Africa.* Basil Blackwell. Oxford.

Gordon, H.S. (1954). "The Economic Theory of a Common Property Resourse: The Fishery". *Journal of Political Economy*, 62: 124-142.

Graaff, J. de V. (1957). *Theorethical Welfare Economics.* Cambridge University Press. Cambridge.

Gray, J. (1984). *Hayek on Liberty.* Blackwell. Oxford.

— (1994). *Liberalismo.* Alianza Editorial. Madrid.

— (1998). *False Dawn.* Ganta Publications. Londres.

Habermas, J. (1992). *Fakticität und Geltung.* Suhrkamp.Frankfurt.

— (1996). "Vernunfting versus wahr –Oder die Moral Weltbilder", en *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp Verlag, Francfort del Meneo: 95-127. ( Trad. Vallespín, ed., 1998:147-176).

Hagen, J. von y Harden, I. (1994). "National Budget Processes and Fiscal Performance". *European Economy, Reports, and Studies*, 3: 311-418.

Hall, J. A. y Ikenberry, G. J. (1993). *El Estado.* Alianza Editorial. Madrid.

Hamlim, A. P. (1984*a*). "The Political Economy of Constitutional Federalism". *Public Choice*, 46: 187-195.

Hamlim, A. P. (1984*b*). "Constitutional Control of Processes and their Outcomes". *Public Choice*, 42: 133-145.

Hardin, R. (1991). "La Acción Colectiva y el Dilema del Prisionero", en Colomer, ed., 1991*b*: 81-114.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Hare, R. M. (1961). *The Language of Morals.* Clarendon Press, Oxford.

Harberger, A. C. (1954). "Monopoly and Resource Allocation". *American Economic Review*, 44: 77-87.

Harris, D. (1987). *Justifying State Welfare. The New Right versus the Old Left.* Basil Blackwell Ltd. (Trad. Instituto de Estudios Fiscales, 1990).

Harris, R. (1991). "La Acción Colectiva y el Dilema del Prisionero", en Colomer, J. M., ed., 1991*b*: 81-114.

Harsanyi, J. C. (1953). "Cardinal Utility in Welfare Economics and the Theory of Risk Taking". *Journal of Political Economy*, 61: 434-5.

— (1955). "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility". *Journal of Political Economy*, 63: 309-321.

— (1975). "Can the Maximin Principle Serve as a Bais for Morality? A Critique of John Rawl´s Theory". *American Political Science Review*, 69: 594-606.

— (1982*a*). *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations.* Cambridge University Press.

— (1982*b*). "Morality and the theory of rational behaviour" en Sen, A. K. y Williams, B. eds. (1982). *Utilitarianism and beyond.* Cambridge University Press.

Hart, M. C. (1993). *The Making of a Bourgeois State. War, Politics and Finance During the Dutch Revolt.* Manchester University Press.

Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom.* (Trad. Alianza, 1976).

— (1960). *The Constitution of Liberty.* University of Chicago Press. Chicago. (Trad. Unión Editorial, 1991).

— (1963). "La Filosofía Jurídica y Política de David Hume (1711-1776)", en Hayek (1991).

— (1967). *Studies in Philosophy, Politics and Economics.* The University of Chicago Press.

— (1973). *Law, Legislation and Liberty. Vol I.* The University of Chicago Press. Chicago. (Trad. Unión Editorial, 1994).

— (1976). *Law, Legislation and Liberty. Vol II.* The University of Chicago Press. Chicago. (Trad. Unión Editorial, 1988).

— (1979). *Law, Legislation and Liberty. Vol III.* The University of Chicago Press. Chicago. (Trad. Unión Editorial, 1988).

— (1988). *The Fatal Conceit. The Errors of Socialism.* The University of Chicago Press. (Trad. Unión Editorial, 1990).

— (1991). *La Tendencia del Pensamiento Económico. Ensayos sobre Economistas e Historia Económica.* Unión Editorial. Madrid.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Heilbroner, R. y Milberg, W. (1995). *The Crisis of Vision in Modern Economic Trought.* The Press Syndicate og the University of Cambridge. Nueva York.

Hicks, J. R. (1939). "The Foundations of Welfare Economics". *Economic Journal,* 49: 696-712.

Hillman, A. L. y Katz, E. (1984). "Risk-Averse Rent-Seekers y the Social Cost of Monopoly Power", *Economic Journal,* 94: 104-110.

Hintze, O. (1968). "Historia de las Formas Políticas". *Revista de Occidente.*

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Harvard University Press. Cambridge, Mass. (Trad., Fondo Cultura Económica, 1977).

— (1982). *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action.* Princeton University Press. Princeton. (Trad., Fondo Cultura Económica, 1986).

Hirshleifer, J. (1982*a*). "Privacy: Its Origin, Fuunction and Future". *Journal of Legal Studies,* 9, 4:649-664.

— (1982*b*). "Evolutionary Models in Economics and Law: Cooperation verus Conflict Strategies", en R. O. Zerber Jr. Y P.H. Rubin (eds.): *Research in Law Economics,* 4: 1-60.

— (1985). "The Expanding Domain of Economics". *American economic Review,* 75: 53-68.

Hobbes, T. (1651). *Or the Matter, From and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil.* (Trad. Altaya, 1994).

Hodgson, G. M. (1993). *Economics and Evolution. Bringing Life Back into Economics.* Bringin Life Back Into Economics. (Trad. Celeste Ediciones, 1995).

Hogarty, T. F. (1972). *"Cases in Anarchy"* en Tullock, G., ed., 1972*b*: 51-64.

Holcombe, R. C. (1986). "Non-Optimal Unanimous Agreement". *Public Choice,* 48: 229-244.

Horowitz, I. L. (1975). *Los Anarquistas.* Alianza Editorial. Madrid.

Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration. Intitutional Choice in the Public Sector.* Cambridge University Press. Nueva York.

Hotelling, H. (1929). "Stability in Competition". *Economic Journal,* 39: 41-57.

Hume, D. (1739). *Treatise on Human Nature.* (Trad. Tecnos, 1988).

— (1742). *Essays Moral and Political,* en Hume (1987).

— (1748). *Enquiry Concerning the Human Understanding.* (Trad. Alianza Editorial, 1990).

— (1758). *Essays Moral, Poltical and Literary,* en Hume (1987).

— (1987). *Ensayos Políticos.* Tecnos. Madrid.

Huerta, J. (1995). "Estudio Preliminar", en Mises (1949).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

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.

Jevons, W. S. (1970). *The Theory of Political Economy.* Peguin Books. Londres.

Kaldor, N. (1955). *An Expenditure Tax.* George Allen and Unwin. Londres.

Kant, I. (1785). *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten.* (Trad. Porrúa, 1975).

— (1788). *Kritik der Praktischen Vernunft.* (Trad. Porrúa, 1975).

Kau, J. B.; Rubin, P. H. (1981). "The Size of Government". *Public Choice*, 37: 261-274. (Trad. Casahuga, ed., 1984*b*: 593-613).

Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interes and Money.* (Trad. Fondo de Cultura Económica, 1965).

Kirzner, I. M. (1989). *Discovery, Capitalism, and Distributive Justice.* Basil Blackwell Ltd. Oxford.

Klein, B., Crawford, R., y Alchian A. (1978). "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process", Journal of Law and Economics, 21: 297-326.

Kristol, I. (1972). *On the Democratic Idea in America.* Harper & Row, New York.

Krueger, A. O. (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, 64: 291-303.

Krugman, P. (1996). *The Self-Organizing Economy.* (Trad. Antoni Bosch Editor, 1998).

— (1998). *The Accidental Theorist.* Norton & Company, Nueva York.

Kymlicka, W. (1990). *Contemporary Political Philosophy.* Clarendon Press, Oxford.

Lancaster, K. (1979). *Variety, Equity and Efficiency.* Basil Balckwell. Oxford.

Landes, W. N. y Posner, R. A. (1975). "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective". *Journal of Law and Economics*, 18: 875-901.

Lane, J. E. (1993). *The public sector. Concepts, models and approaches.* Sage. Londres.

Lange, O. (1942). "The Foundations of Welfare Economics". *Ecometrica*, 10: 215-228.

Leibenstein, H. (1966). "Allocative Efficiency and X-efficiency". *The American Economic Review*, 56: 392-415. (Trad. en Putterman, L. ed., 1986, Alianza Editorial: 209- 214).

Lerner, A. P. (1934). "The Concept of Monopoly and Measurement of Monopoly Power". *Review of Economic Studies*, 1: 157-175.

— (1944). *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics.* MacMillan. New York.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Lindhal, E. (1919). "Just Taxation. A Positive Solution", reimpreso 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.

Linz, J. J. (1996). *La Quibra de las Democracias.* Alianza Editorial. Madrid.

Lipset, S. M. (1960). *Political Man: the Social Bases of Politics.* The John´s Hopkins University Press. (Trad., Tecnos, 1987).

Lipsey, R. G., y Lancaster, K. (1956). "The General Theory of Second Best". *Review of Economic Studies.* 24: 11-32.

Locke, J. (1690): *The Second Treatise of Civil Government. In Essay the True Original, Extent and End of Civil Government.* (Trad. Altaya, 1994).

Luce, R. D. y Raiffa, H. (1957). *Games and Decisions.* Wiley. New York.

Luhmann, N. (1979). *Politische Theorie Wohlfahrtsstaat.* Westdeutscher Verlag. Opladen. (Trad. Alianza Editorial, 1993).

Lui, F. T. (1986). "A Dynamic Model of Corruption". *Journal of Public Economics*, 31: 215-236.

MacManus, J. (1972). "An Economic Analysis of Indian Behavior in the North American for Trade". *Journal of Economic History*, 32: 36-53.

Máiz, R. (1992): "Karl Marx: De la Superación del Estado a la Dictadura del Proletariado", en Vallespín, ed., 1992: 103-165.

Malinowski, B. (1926). *Crime and Custom in Savage Society.* Kegan Paul. Londres. (Trad. Ariel, 1991).

Malthus, R. (1820). *The Principles of Political Economy Considered with a View to Their Practical Application.* (Trad. Fodo de Cultura Económica, 1946).

Mandeville, B. (1729). *The Fable of the Bees: Or Private Vices, Public Benefits.* (Trad. Fondo de Cultura Económica, 1997).

Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power. Volume I. A history of Power From the Beginning to A. D. 1760.* Cambridge University Press. (Trad. Alianza Editorial, 1991).

Manne, H. (1965). "Mergers and the Market for Corporate Control". *Journal of Political Economy*, 73: 110-120.

Maquiavelo, N. (1513). *De Principatibus.* (Editorial Planeta,1983).

— (1520). *Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio.* (Trad. Alianza Editorial, 1987).

Marschak, J. (1950). "Rational Behavior, Uncertain Prospects and Measurable Utility". *Econometrica*, 18: 111-141.

Marshall, A. (1920). *Principles of Economics.* 8ªEdición. MacMillan. Londres.

— (1949). *Obras Escogidas de Alfred Marshall.* Fondo de Cultura Económica. México.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Marshall, T. H. (1963). *Class, Citizenship and Social Development.* Hieneman. Londres.

Marx, K. (1894). *Das Kapital.* (Trad. Fondo de Cultura Económica, 1987).

— (1983). *El Manifiesto Comunista y Otros Ensayos.* Sarpe. Madrid.

May, K. O. (1952). "A set of Independent Necessary and Sufficient for Simple Majority Decision". *Econométrica*, 20: 680-684.

McChesney, F. S. (1987). "Rent Extraction and Rent Creation in the Theory of Economic Regulation". *Journal of Legal Studies*, 16: 101-118.

— (1991). "Rent Extraction and Interest-Group Organization in a Coasean Model of Regulation". *Journal of Legal Studies*, 20: 73-90.

McKenzie, R. B. y Macaulay, H. H. (1980). "A Bureaucratic Theory of Regulation". *Public Choice*, 3.

Meade, J. (1955). "Trade and Welfare" en *The Theory of International Economic Policy. Vol. 2.* Oxford University Press. Londres.

Meehl, P. E. (1977). "The Selfish Citizen Paradox and the Throw Away Vote Argument". *American Political Science Review*, 71: 11-30.

Meltzer, A. H. y Richard, S. F. (1978). Why Government Grows (and Grows) in Democracy.*The Public Interest*, en Casahuga, ed., 1984b: 205-210.

Migué, J. y Bélanger, G. (1974). "Toward a General Theory of Managerial Discretion". *Public Choice*, 17: 27-43.

Mill, J. S. (1836). *Utilitarim.* (Trad. Altaya, 1994).

— (1871). *Principles of Political Economy.* (Trad. Fondo de Cultura Económica, 1978).

Miller, D. (1989). "Haye,F. A., von", en *Enciclopedia del Pensamiento Político*, Alianza Editorial, 1989: 240-242.

Miller, G. (1977). "Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square". *Public Choice*, primavera.(Trad. Casahuga, ed. 1984b: 437-458)

Mises, L. von (1949). *Human Action. A Treatise on Economics.* Yale University Press. (Trad. Unión Editorial, 1995).

Montesquieu, C. L. (1750). *De L'Espirit Des Lois.* (Trad. Altaya, 1993).

Morán, M. L. (1995). "La Distribución del Poder en las Sociedades Avanzadas", en Benedicto, J. y Morán, M. L., eds. 1995: 69-108.

Moro, T. (1516). *Utopía.* (Trad. Planeta, 1983).

Moss, L. S. (1974). "Private Property Anarchism: An American Variant", en Tullock, G., ed. 1974*b*: 1-57.

Mueller, D. C. (1979). *Public Choice.* Cambridge University Press. (Trad. Alianza, 1984).

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

— (1989). *Public Choice II.* Cambridge University Press.

— Tollison, R. D. y Willet, T. D. (1974). "The Utilization Contract: a Generalization of Rawls". *Theory and Decision*, 4:345-367.

Mulhall, S. y Swift, A. (1992). *Liberals and Communitarians.* Blackwell Publishers. Oxford. (Trad. Temas de Hoy, 1996).

Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy.* McGraw Hill. New York.

— (1974). "Maximin, uncertainly, and the leisure trade-off". *Quaterly Journal of Economics*, 88: 625-632.

— (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. (Trad. Fernández Caínzos, 1986: 491-562).

Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1980). *Public Finance in Theory and Practice.* (Trad. Instituto de Estudios Fiscales, 1983).

Musgrave, R. A. y Peacock, A. T., eds. (1967). *Classics in the Theory of Public Finance.*St. Martin´s Press, Nueva York.

Myrdal, G. (1953). *The Political Element in the Development of Economic Theory.* Routledge & Kegan Paul, Ltd. Londres. (Trad. Gredos, 1961).

Nath, S. K. (1969). *The Reappraisal of Welfare Economics.* Routledge & Kegan Paul. Londres.

Nelson, R. R., y Winter, S.G. (1982). *A Evolution Theory Economy Change.* Harvard University Press. Cambridge.

Neumann, J. Von y Morgenstern, O. (1947). *Theory of Games and Economic Behavior.* Priceton University Press. Priceton.

Nieto, V. ed. (1996). *Ética de Gobierno, Economía y Corrupción.* Complutense. Madrid.

Nisbet, R. (1995). *Conservadurismo.* Alianza Editorial. Madrid.

Niskanen, W. A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government.* Aldine-Atherton. Chicago.

Nock, A. J. (1928). *On Ding the Right Thing and Other Essays.* Harper & Bros.

North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History.* W. W. Norton and Company, Inc. (Trad. Alianza Editorial, 1984).

— (1986). "The New Institutional Economics". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 142: 230-237.

— (1987). "Institutions, Transaction Cost and Economic Growth". *Economic Inquiry*, 25: 419-428.

— y Thomas, R. P. (1973). *The Rise of the Western World. A New Economic History.* Cambridge University Press. (Trad. Siglo XXI, 1991).



© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Novak, M. (1982). *The Spirit of Democratic Capitalism.* Simon & Schuter. N. Y. (Trad. Ediciones Tres Tiempos, 1988).

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia.* Basic Books, Inc. Nueva York (Trad. Fondo de Cultura Económico, 1988).

— (1992). Meditaciones sobre la Vida. Gedisa. Barcelona.

Oates, W. E. (1981). *Discussion of Richard MusgraveALeviathan cometh- or does he?; and Geoffrey Brennan Tax limits and the logic of constitutional restrictions.* (Trad. Fernández ed., 1986: 563-568).

O´Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State.* St. Martin´s Press. New York. (Trad. Ediciones Península, 1981).

Offe, C. (1988). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales.* Editorial Sistema. Madrid.

Oliet, A. (1993). "Neoconservadurismo" en Vallespín, ed., 1993: 397-489.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups.* Harvard University Press. Mass. (Trad. Limusa, 1992).

Olson, M. (1987). "Why Some Welfare-State Redistribution to the Poor is a Great Idea", en Rowley, ed., 1987: 191-222.

Oppenheimer, F. (1975). *The State.* Free Life Editions. Nueva York.

Ostrom, E. (1986). "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, 48: 3-25.

Parker, G. (1988). *The Military Revolution. Military Ivoration and the Rise of the West 1500-1800.* Cambridge University Press.Cambridge. (Trad. Crítica, 1990).

Parry, R. (1992). "Concepts and Assumptions of Public Management" en C. Duncan ed., *The Evolution of Public Management*, Londres, Macmillan, 3-22.

Pattanaik, P. K. (1968). "Risk, Impersonality, and Social Welafare Function". *Political Economy*, 68: 1152-1169.

Peacock, A. (1992). *Public Choice Analysis in Historical Perspective.* Cambridge University Press. (Trad. Alianza Editorial, 1995).

Peacock, A. T. y Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 1890-1955.* Oxford University Press.

Peyrefitte, A. (1995). *La Societé de Confiance.* Edition Odile Jacob. París. (Trad. Editorial Andrés Bello, 1996).

Piguo, A. C. (1932). *The Economics of Welfare.* 4ª Edición. MacMillan. Londres. (Trad. Aguilar, 1946).

Piggott, S. (1965). Anciet Europe: From the Beginning of Agriculture to Classical Uniquity. Edinburgh University Press. Edimburgo.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Plott, C. R. (1967). "A Notion of Equilibrium and its Possibility under Majority Rule". *American Economic Review*, septiembre, 57: 787-806.

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation.* (Trad. Ediciones La Piqueta, 1997).

Popper, K. (1945): *The Open Society and its Enemies.* (Trad. Planeta-Agostini, 1992).

— (1962): *La Lógica de la Investigación Científica.* Espasa-Calpe. Madrid.

Posner, R. A. (1975). "The Social Costs of Monopoly and Regulation". *Journal of Political Economy*, 83: 807-827.

— (1980). "A Theory of Primitive Society with Special Reference to Law". Journal of Law and Economics, 23, 1: 1-53.

Putterman, L. ed., (1986). *The Economic Nature of the Firm. A Reader.* Cambridge University Press. (Trad. Alianza Editorial, 1994).

Puviani, A. (1901). "Sulla Regione Dell´imposta". *Giornale degli Economisti*, 22: 14-34. (Trad. Fernández Caínzos, ed., 1986: 235-260).

Puy, P. (1996). *Economía Política del Estado Constitucional.* Cedecs Economía. Barcelona.

Rae, D. W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws.* New Haven. Yale.

— (1975). "The Limits of Consensual Decision". *American Political Science Review*, 69: 1270-1294..

Ramos, R. (1995). "La Formación del Estado Nacional", en Benedicto, J. y Morán, M. L., eds. 1995: 35-67.

Rawls, J. (1971). *A theory of Justice.* President and Fellows of Harvard College. (Trad. Fondo de Cultura Económica, 1979).

— (1974). "Replay to Alexander and Musgrave". *Quarterly Journal of Economics*, 88: 633-655.

— (1982). "Social Unity and Primary Goods", en Sen, A. K. y Williams, B., eds. (1982). *Utilitarianism and beyond.* Cambridge University Press.

— (1985). "Justice and Fairness: Political not Metaphysical". *Philosophy and Public Affairs*, 14: 223-251.

— (1988). "Priority of Right and Ideas of the Goods". *Philosophy and Public Affairs*, 17: 251-276.

— (1993). *Political Liberalism.* Columbia University Press. New York. (Trad. Crítica, 1996).

— (1995). "Reply to Habermas". *The Journal of Philosophy*, 92: 132-180.

Recalde, J. R. (1995). *Crisis y Descomposición de la Política.* Alianza Editorial. Madrid.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation.* John Murray. London. (Trad.Fondo de Cultura Económica,1959).

Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions.* Yale University Press.

— y Ordeshook, P. C. (1973). *An Introduction to Positive Political Theory.* Prentice-Hall.

Robbins, L. (1932). *An Essay on the Nature and Significance of Economic Sciencie.* MacMillan. Londres.

Rodríguez, C. (2000). *Estado Contra Mercado.* Taurus. Madrid.

Roemer, J. (1985). *Analytical marxism.* Cambridge University Press. Cambridge.

Rojo, L. A. (1984). *Keynes: Su Tiempo y el Nuestro.* Alianza Editorial. Madrid.

Rosavallon, P. (1981). *Le Crise de L'Etat-Providence.* Editions du Sevil. París.

Rosenthal, H. y Romer, T. (1979). "The Elusive Median Voter". *Journal of Public Economics.* (Trad. Casahuga, ed.,1984b: 347-380).

Rothbard, M. N. (1974). *For a New Liberty.* MacMillan Press. New York.

— (1978). "Society without a State", en J.R. Pennock y J.W. Chapman, eds., monográfico sobre "Anarchism", *Nomos. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy,* XIX: 191-207.

— (1982). *The Ethics of Liberty.* Humanitiés Press. N. J. (Trad. Unión, 1982).

Rousseau, J. J. (1755). *Discours sur L'origine et les Fondements de L'inégalité Parmi les Hommes.* (Trad. Aguilar, 1973).

— (1762). *Du Contract Social.* (Trad. Altaya, 1993).

Reventós, D. ed. (2001). *La Renta Básica.* Ariel Económica. Barcelona.

Rowley, C. K. (1983). "The Political Economy of the Public Sector" en Jones, B. R. J., ed., (1983). *Perspectives on Political Economy. Alternatives to the Economics of Depression.* Printer Publishers. Londres: 17-63.

— (1987). *Democracy and Public Choice.* Basil Blackwell. Oxford.

Sabine, G. (1937). *A History of Political Theory.* Holt. Rinehart and Winston. Florida. (Trad. Fondo de Cultura Ecómica, 1994).

Sahlins, M. (1974). *Stone Age Economics.*Tavistock. Londres. (Trad. Akai, 1983).

Salas, V. (2002). *El Gobierno de la Empresa.* Servicios de Estudios de La Caixa.Barcelona.

Samuelson, P. (1947). *Foundations of Economic Analysis.* Harvard University Press. Cambridge. Mass.

— (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review Economics & Statistics,* 36: 387-389.

— (1955). "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure". *Review Economics* & *Statistics,*37: 387-389.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Sánchez, J. M. (1998). *Los Orígenes del Estado. Del caos al Orden Social.* Minerva Ediciones. Madrid.

— y de Santiago, R. (1998). *Utilidad y Bienestar.* Editorial Síntesis. Madrid.

Scanlon, T. M. (1982). *Contractualism and Utilitarianism* en Sen, A. K. y Williams, B., eds., 1982.

Schmidt-Trenz, H. J. (1989). "The State of Nature in the Shadows of Contract Formation: Adding a Missing Link to J. M. Buchanan´s Social Contract Theory". *Public Choice*, 62: 237-251.

Schmitter, P. (1974). "Still the Century of Corporatism". *Review of Politics*, 36: 85-103.

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

— (1986), "The Evolution of Rule", en R.N. Langlois, ed., (1986), *Ecomics as a Process. Essays in the New Institucional Economics*, Cambridge University Press. Nueva York, 117-133.

Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy.* Harper. Nueva York. (Trad. Ediciones Folio, 1996).

— (1954). *History of Economic Analysis.* Oxford University Press. Nueva York. (Trad. Ariel, 1971).

Scitovsky, T. (1941). "A Note on Welfare Propositions in Economics". *Review of Economic Studies*, 9: 77-88.

Seldon, A. (1983). "La Nueva Economía". *Hacienda Pública Española*, 80: 181-208.

— (1991). "Introducción", en Buchanan, 1991: 31-46.

Sen, A. K. (1970). *Collective Choice and Social Welfare.* Holden-Day, Inc. San Francisco. (Trad. Alianza Editorial,1976).

— (1985). "Well-being, Agency, and Freedom: the Dewey Lectures 1984". *The Journal of Philosophy*, 82: 169-221. (Trad. en Sen, 1997).

— (1987). *On Ethics and Economics.* Basil Blackwell. Oxford. (Trad. Alianza Editorial,1989).

— (1990). "Justice: Means Versus Freedoms". *Philosophy and Public Affairs*, 19: 111-121. Princeton University Press. Princeton.

— (1992). *InequalityRreexamined.* Oxford University Press. (Trad. Alianza,1995).

— (1993). "Markets and Freedoms: Achievements and Limitations of the Market Mechanism in Promoting Individual Freedoms". *Oxford Economic Paper*: 519-541.

— (1995). *Nueva Economía del Bienestar. Escritos seleccionados.* Universitat de Valéncia.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

— (1997). *Bienestar, Justicia y Mercado.* Paidós ICE/UAB. Barcelona.

— y Williams, B., ed. (1982). *Utilitarianism and Beyond.* Cambridge University Press.

Service, E. (1975). *Origins of the State and Civilization.* Norton. N. J. (Trad. Alianza Editorial, 1984).

Shleifer, A. y Vishny, W. (1993). "Corruption". *Quaterly Journal of Economics"*, 108: 599-617.

Sidgwick, H. (1874). *The Methos of Ethics.* MacMillan. Londres

— (1883). *Principles of Political Economy.* MacMillan & Co. Londres.

— (1996). *Keynes.* Oxford University Press. Oxford.

Slutsky, S. (1977). *Equilibrium Under a Majority Voting.* Mimeo. Cornell University.

Smith, A. (1759). *The Theory of Moral Sentiments.* (Trad. Fondo de Cultura Económica).

— (1776). *An inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.* (Trad. Alianza Editorial,1994).

— (1978). *Lectures of Jurisprudence.* Cambridge University Press.Cambridge.

Smith, R. S. (1988). "Political Jurisprudence, the New Institutionalism and the Future of Public Law". *American Political Science Review*, 82: 89-108.

Snidal, D. (1979). "Public Goods, Property Rights and Political Organizations". *International Studies Quaterly*, 23: 532-566.

Sober, E. (1984). *The Natural of Selection: Evolutionary Theory in Philosophical Focus.* MIT Press. Cambridge.

Sowell, T. (1990). *Conflicto de Visiones.* Buenos Aires.

Spence, A. M. (1973). *Market Signalling: Information Transfer in Hiring and Related Processes.* Harvard University Press.Cambridge.

Spooner, L. (1970). *No Treason: The Constitution of no Authority.* Ralph Myles. Colorado.

Steiner, H. (1992). "Three just taxes", en Van Parijs, P. ed. *Arguing for Basic Income.*

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).

Stokes, D. E. (1963). "Spacial Models of Party Competition". *American Political Science Review*, 57: 368-377.

Sunstein, C. (1991). "Preferences and Politics". *Philosophy and Public Affairs*, 20: 3-34.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006



447 BIBLIOTECA CENTRAL

Tanzi, V. y Schuknetcht, L. (1995). "The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries". *International Monetary Fund Working Paper*, 95/130.

Taylor, M. J. y Herman, V. M. (1971). "Party Systems and Government Stability". *American Political Science Review*, 65: 28-37.

Tiebout, C. M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital and European States. A. D. 990-1990.* Basil Blackwell, Inc. (Trad. Alianza Editorial, 1992).

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.

Titmus, R. M. (1997). *Essays on the Welfare State.* Unwin University Books. Londres.

Tocqueville, A. (1848). *De la Démocratie en Amérique, I.* (Trad. Alianza Editorial, 1995).

Tollison, R. D. y Wagner, R. E. (1988). *Smoking and the State. Social Cost Rent Seeeking and Public Policy.* Lexington Books, Heath & Co. Massachussets.

Touchard, J. (1983). *Historia de las Ideas Políticas.* Tecnos. Madrid.

Townsend, P. (1979). *Proverty in the United Kingdom.* Penguin. Londres.

— (1985). "Letter" en *Manchester Guardian*, 19 de mayo de 1985.

Tugendhat, E. (1997). *Dialog in Leticia.* Suhrkam, verlag Frankfurt am Main. (Trad. Gedisa, 1999).

Tullock, G. (1965*a*). *The Politics of Bureaucracy.* Public Affairs Press. Washington.

— (1965*b*). "Entry Barriers in Politics". *American Economic Review, Papers and Proceeding*, mayo: 458-466.

— (1967*a*). *Towards a Mathemics of Politics.* The University of Michigan Press.

— (1967*b*). "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Therf". *Western Economic Journal*, 5: 224-232.

— (1971). "The Cost of Transfers". *Kyklos*, 24: 629-643.

— (1972*a*). "The Edge of the Jungle", en Tullock, G., ed. 1972b: 65-75.

— ed. (1972*b*). *Explorations in the Theory of Anarchy.* Center for Study of Public Choice. Blacksburg, Virginia.

— (1973). "Constitutional Choice and Simple Majority Rule: Reply". *Journal of Political Economy*, marzo-abril: 480-484. (Trad. Casahuga, ed., 1980: 185-192).

— (1974*a*). *The Social Dilemma. The Economics of War and Revolution.* Center for Study of Public Choice. Virginia.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

— ed. (1974*b*). *Further Explorations in the Theory of Anarchy*. University Publications. Blacksburg. Virginia.

— (1974*c*). "Dynamic Hipothesis on Bureaucracy". *Public Choice*: 127-131. (Trad. Casahuga, ed., 1984*b*: 587-591).

— (1984). "A (parcial) Rehabilition of the Public Interest Theory". *Public Choice*, 42: 89-100.

— (1987). "Public Choice" en Eatwell, J.; Milgate, M y Newman, P., eds. (1987). *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. MacMillan: 140-144.

— (1993). "Rent seeking" en Buchanan, J. M. y Tullock, G., eds. (1995). *Derechos de Propiedad y Democracia*. Celeste Ediciones: 201-217.

Umbeck, J. R. (1978). "A Theory of Contractual Choice and the California Gold Rush". *Journal of Law and Economics*, 21: 421-437.

Vallespín, F. (1985). *Nuevas Teorías del Contrato Social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*. Alianza Universidad. Madrid.

— ed. (1990*a*). *Historia de laTeoría Política*. Vol. I. Alianza Editorial. Madrid.

— ed. (1990*b*). *Historia de la Teoría Política*. Vol. II. Alianza Editorial. Madrid.

— ed. (1991). *Historia de la Teoría Política*. Vol. III. Alianza Editorial. Madrid.

— ed. (1992). *Historia de la Teoría Política*. Vol. IV. Alianza Editorial. Madrid.

— ed. (1993). *Historia de la Teoría Política*. Vol. V. Alianza Editorial. Madrid.

— ed. (1995). *Historia de la Teoría Política*. Vol. VI. Alianza Editorial. Madrid.

— ed. (1998). *Jurgen Habermas/John Rawls. Debate sobre el Liberalismo Político*. Paidós. Barcelona.

Vanberg, V. (1986). "Spontaneus Market Order and Social Rules: A Critique of F. A. Hayek´s Theory of Cultural Evolution". *Economics and Philosophy*, 2: 75-100.

— (1999). *Racionalidad y Reglas. Ensayos Sobre Teoría Económica de la Constitución*. Gedisa Editorial. Barcelona.

Varian, H. R. (1976). "Two Problems in the Theory of Fairness". *Journal of Public Economics*, 5: 249-260.

Van Parijs, P., y Van der Veen, R. (1987). "Universal Grants versus Socialim. Replay to six Critics", *Theory and Society* 15.

Van Parijs, P., y Van der Veen, R. (1988). "A Capitalist Road to Communism". *Theory and Society* 15.

Van Parijs, P. (2001). "Ranta Básica para todos" en Reventós ed. (2001).

Vickery, W. (1960). "Utility, Strategy, and Social Decision Rules". *Quaterly Journal of Economics*, 74: 507-535.

Warming, J. (1911). "Om 'Grundrente' af Fiskegrunde". *Nationalokonomisk Tidsskrift*: 495-506.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

Wagner, R. E. (1988). "Moral, Interests, and Constitutional Order: A Public Choice Perspective". *Oregon Law Review*, 67: 73-92

Walras, L. (1874). *Elements Déconomie Politique Pure; ou Théorie de la Richesse Sociale.*Guillomin. Paris. (Trad. Julio Segura, ed., Alianza Editorial, 1987).

Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice.* Basic Books. New York.

Weber, M. (1901). *Protestantische Ethic.* Mohr.Tübingen.(Trad. Península, 1997).

— (1922). *Wirtschaft und gesellschaft. Grundriss der verstehenden soziologie.* Mohr. Tubingia. (Trad. Fondo Cultura Económica, 1964).

West, E. G. y Corke, G. (1980). "Tax constraints on Leviathan. Some second thoughts on the constitutional choice calculus". *Journal of Public Economics*, 13: 395-401.

Wicksell, K. (1897). *Finanztheoretische Untersuchungen*, reimpreso 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.

Wickström, B. A. (1986). "Comment on a Comment". *Public Choice*, 48: 295-298.

Williamson, O. E. (1964). *The Economics of Discretionary Behavior.* Prentice-Hall.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.* Free Press. Nueva York.

— (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting.* Free Press. Nueva York.

— (1991). "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives". *Administrative Science Quarterly*, 36: 269-96.

— (1996). *The Machanisms of Governance.* Free Press. Nueva York.

Witt, U. (1989). "The Evolution of Economic Institutions as a Propagation Process". *Public Choice*, 62: 155-172.

Wittman, D. A. (1973). "Parties as Utility Maximizers". *American Political Science Review*, 67: 490-498.

Wolf, Ch. (1993). *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives.* MIT. Cambridge. Mass.

Wright, E. O. (1994). *Interrogating Inequality. Essays on Class Analysis, Socialism and Marxism.* Verso. Londres.

Yeager, L. B. (1988). *Ethic in the History and Doctrine of the Virginia School.* Center for the Study of Public Choice. Geroge Mason University. Fairfax. Virginia.

Zupan, M. A. (1990). "Why Nice Guys Finish Last: A comment on Robert Axelrod´s. The evolution of cooperation". *Public Choice*, 65: 291-293.

© Del documento, los autores. Digitalización realizada por ULPGC. Biblioteca Universitaria, 2006

El autor trata de centrar y clarificar el debate sobre el rol económico del Estado. Partiendo de la denuncia de corrupción e ineficacia que se ha extendido recientemente sobre la organización estatal, realiza un análisis de las teorías que o bien han legitimado la intervención o bien la han denunciado. Este análisis lo aborda combinando la necesaria conjunción de la economía, la historia, la filosofía política y la ética. El autor, en el último capítulo, nos ofrece las conclusiones de su trabajo, resaltando en ellas la coherencia del sistema político occidental con la propia teoría económica ortodòxa, al contrario de lo que sostienen los liberales.

ISBN 84-89728-04-6

9 788489 728042

La Caja de CANARIAS

SERVICIO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARI

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN