

ENCUENTRO DE ECONOMIA PUBLICA



Departamento de Teoría Económica y Economía Política
Universidad de Sevilla
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995

PONENCIA

Una propuesta de desarrollo de la economía política constitucional:
aplicación a un proceso constituyente internacional.

Luis Antonio SÁEZ PEREZ

Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. Universidad de Zaragoza.

1. Introducción.

1.1. Justificación temática.

El profesor Herber (1994), en este mismo foro, el año pasado en la conferencia inaugural, presentaba la *hacienda pública internacional* como una línea de investigación innovadora y precisa. Su justificación resultaba inmediata a partir de la constatación de la existencia de unos graves fallos de mercado que trascienden las fronteras estatales. Sin embargo, la consistencia con que se sostenía el componente teórico normativo de la nueva perspectiva chocaba con la dificultad de desarrollar la intervención política efectiva tendente a la superación de tales insuficiencias. Y es que en el plano supranacional, la imposición y el gasto público quedan muy mediatizados por la actitud recelosa de los Estados nacionales, que sólo delegan parcial y condicionadamente su soberanía en las instituciones diseñadas al efecto. Esta discontinuidad tiene su origen principal, según el propio Herber (1994, p.1), en que "el ámbito geográfico de la actividad económica internacional (supranacional) y el ámbito geográfico de la actividad política soberana (nacional) para afrontar esa actividad no se corresponden entre sí". En consecuencia, la virtualidad de una hacienda pública internacional queda a expensas de la sustanciación política de las medidas intervencionistas derivadas del primer análisis normativo.

La disfuncionalidad de este déficit político en lo internacional no sólo se circunscribe a la esfera de la actividad financiera frente a las insuficiencias asignativas o redistributivas, sino que se extiende también a otros muchos aspectos de la política económica, incluso a la propia vigencia del mercado. Así, a pesar de que el acervo disciplinar ha estilizado las ideas de Adam Smith acerca de la *mano invisible* subrayando sus trazos espontáneos y privados, lo cierto es que, de una lectura pausada del mismo, así como de la observación a través de la historia de las reiteradas situaciones¹ en que el mercado se ha propuesto como el principal mecanismo asignador de una sociedad, puede concluirse que "este complejo de relaciones cooperativas es posible gracias a ciertas instituciones [...] entre las cuales la primacía reside en la propiedad privada junto con el principio de libertad de contratación y de asociación"². Y como argumenta Petersmann (1993), la libertad de mercado

¹ El ejemplo más reciente sería la transición económica de los países ex-socialistas, en los que el papel dirigente del Estado en la formulación de las reglas de juego del mercado resulta decisivo para la eficiencia del cambio

² Wagner (1993, p.10).

internacional requiere la misma protección constitucional garantizada al libre comercio interno. Luego, incluso asumiendo la hipótesis más radical de que los intercambios internacionales puedan llegar a ser plenamente satisfactorios en sus dimensiones asignativa y redistributiva, también es precisa una institución política soberana que explicita las reglas de juego básicas de ese mercado y medie en los posibles conflictos de intereses que surjan debido a interpretaciones divergentes.

Del repaso de ambas vertientes podemos derivar que para hacer más eficiente la actividad económica mundial, en el sentido propuesto por North (1991, p.97) de "crear orden y reducir la incertidumbre en el intercambio", es necesario un componente político en las instituciones que la enmarcan para contribuir a la acción colectiva cooperativa, algo que, según Elster (1985, p.50), "es el problema más importante en las ciencias sociales, y el más difícil [...] debido a su inestabilidad e inaccesibilidad".

1.2. Planteamiento seguido.

Ahora bien, esta problemática tan compleja es susceptible de ser abordada desde consideraciones muy diversas. En el entorno de la economía pública, la línea de investigación más consolidada para acometer un análisis sistemático e íntegro de la configuración de unas reglas de juego supranacionales, en las que encajar una articulación efectiva de una hacienda pública internacional, es, a nuestro entender, la *economía política constitucional*³. Consiste en un desarrollo de la *elección pública* centrado en el estudio de la eficiencia de los procesos políticos básicos a través de los cuales se determinan las decisiones públicas⁴, del que se derivan unas prescripciones acerca del "diseño de las instituciones más adecuado a su función social"⁵. Con lo que en su planteamiento, aunque calificado globalmente como normativo, se advierten vetas positivistas, tanto en cuanto a la inspiración de los supuestos fácticos de los modelos, como en la vocación reformista de sus deducciones. Lo cual nos lleva a concluir de una manera más cabal que la *economía política constitucional*, en cuanto trata de "relacionar las lecciones aprendidas en la economía positiva a los fines

³ Josselin y Marciano (1995, p.173) se plantean cuál sería el método adecuado para generar una futura constitución europea que culmine el proceso de integración, y "abogan que las constituciones deberían ser establecidas a través de un proceso contractario [...] en la línea de Brennan y Buchanan (1985)", frente a la vía de las convenciones y el *common law*.

⁴ Buchanan (1987, p.527): "Son los propios individuos las fuentes de evaluación, y la tarea del economista es ofrecer una explicación/comprensión del proceso por el que esas preferencias no analizadas se traducen finalmente en un complejo modelo de resultados"

⁵ Salinas (1991, p.25)

normativos determinados en la economía normativa"⁶, es un ejemplo de *el arte de la economía* en el sentido formulado por J.N. Keynes para la economía aplicada.

Dicho enfoque arranca con la obra conjunta de Buchanan y Tullock *El cálculo del consenso*, si bien el esquema teórico allí propuesto ha sido objeto de profundización por una variada literatura, más intensa y menos dispersa a partir de los noventa con la publicación de la revista *Constitutional Political Economy*. La relativa novedad de la mayoría de sus contribuciones da lugar a que nos encontremos ante un campo teórico muy abierto. De ahí que el siguiente epígrafe lo dediquemos a explicar nuestra opción, resultante de sintetizar aquel modelo inicial -*velo de la incertidumbre* a través del cual efectuar el *cálculo del consenso*- con las reformulaciones, en términos complementarios, de ciertos aspectos determinantes del proceso constituyente de unas reglas de juego básicas en una sociedad -evolución de una eficiencia meramente *paretiana* a una eficiencia *wickselliana*, dimensión sustantiva de la negociación, *statu quo*, y mantenimiento de los contratos.

En el tercer epígrafe proyectaremos este esquema analítico sobre la génesis de unas reglas constitucionales capaces de configurar la estructura política de una hacienda pública internacional. La traslación de esta síntesis teórica a un ámbito menos habitual, aunque es más arriesgada, contribuye a identificar desajustes imperceptibles dentro de la lógica del modelo adoptado. Pero además, también puede resultar de interés este ejercicio porque la tesis de que las relaciones entre los diferentes países transcurren todavía en la actualidad en un contexto prepolítico, o *sociedad natural*⁷, permite evaluar las instituciones políticas futuribles con un menor grado de apriorismos, en la medida que se trataría de un proceso constituyente *strictu sensu* y no de reformas sobre marcos constitucionales previos.

El último apartado tratará de recapitular el recorrido efectuado, haciendo hincapié en las limitaciones y posibilidades de proseguir en esta línea de estudio.

⁶ Colander (1992, p.192).

⁷ Jassay (1985, p.12).

2. Una propuesta sintética de la *economía política constitucional*.

2.1. El discurso central.

La *economía política constitucional*, aunque no se muestra como un enfoque específico hasta finales de los años ochenta y primeros noventa, tiene su origen en la década de los sesenta. Unos años antes, la *economía del bienestar*, uno de los principales respaldos académicos del creciente intervencionismo auspiciado por los Estados sociales y de derecho de la postguerra, experimenta "el golpe de gracia final"⁸ por causa del teorema de la imposibilidad de Arrow (1951;1963): no es posible definir ninguna función de bienestar social que compatibilice las preferencias individuales con las del colectivo, cumpliendo unas mínimas condiciones racionales y éticas. Por consiguiente, la economía, que precisa de una trabazón metodológica individual, si persiste en las premisas utilitaristas o en las hipotéticas compensaciones de los enfoques *neoparetianos*, es incapaz de participar con argumentaciones científicas propias en el debate social.

La radicalidad de la crítica modifica los planteamientos de las corrientes investigadoras de la economía pública en su vertiente micro. Así, el hecho de que *los errores* se encuentren en las bases de partida de cada argumentación, mientras que el desenvolvimiento lógico de los conceptos e instrumentos analíticos apenas presentara fricciones, recondujo la discusión hacia un plano más global y reflexivo. La idea de solución, en el sentido matemático de un punto único y objetivo, ha de ser sustituida por la del acuerdo, como conclusión relativa siempre susceptible de reformular. Buchanan (1975, p.229) recalca el giro que se suscita en el enfoque de la cuestión:

A medida que las personas, tanto desde la calle como desde la torre de marfil, observan los fallos de los gobiernos modernos, difícilmente pueden evitar rechazar aquellas construcciones que requieren una sabiduría benéfica por parte del hombre político. Y difícilmente pueden otorgar mucha credibilidad al economista asesor cuyas instrucciones de política económica son válidas tan sólo dentro de aquellas instituciones que poseen aquellos conocimientos. Algo no funciona, y los economistas necesariamente se ven forzados a considerar la productividad social de sus esfuerzos. Si lo reflexionan, creo que cada vez en mayor medida pasarán a compartir lo que denominé el paradigma contractario de la economía.

Tal como sostuve en otras ocasiones (1964, 1969), la economía está más próxima a ser una «ciencia del contrato» que una «ciencia de la elección». Y con ello, el «científico», como economista político, debe asumir una función distinta. El maximizador debe ser reemplazado por el árbitro, el agente externo que trata de desarrollar compromisos entre demandas conflictivas.

⁸ Casahuga (1985 p.133)

En este período de replanteamientos integrales, aunque más posibilistas, es cuando se publica en 1962 *El cálculo del consenso*, obra seminal de Buchanan y Tullock con la que se iniciará una serie de investigaciones sobre constitucionalismo económico en el seno de la *elección pública*, corriente en la que se sumerge dada la amplitud de su horizonte investigador⁹.

En concreto, la *economía política constitucional* toma como hipótesis de partida los supuestos de la economía -individualismo metodológico y una concepción racional de las personas-, si bien incide en una versión de las relaciones sociales interpretada a través del paradigma del intercambio, de forma complementaria, en lugar de exclusiva, al paradigma de la escasez¹⁰. Este tercer aspecto debería haber servido para corregir la visión neoclásica de la actividad económica, concentrada únicamente en las dimensiones financiera y tecnológica de los dos primeros supuestos¹¹, y mostrar el carácter complejo de las transacciones -políticas o económicas-, en las que la idea de alteridad reblandece tanto el individualismo extremo como la maximización desahogada del *homo economicus*. Sin embargo, la profundidad de esta reconsideración no es apreciada en todo su alcance por la mayoría de los estudiosos, pues pesa la inercia de la teoría neoclásica, y se circunscribe a una apreciación superficial del intercambio político concreto o *llogrolling*. De forma que la subjetividad wickselliana que reivindica Buchanan queda diluída para una gran parte de la escuela en la lectura neoclásica del intercambio¹².

Así, esta trilogía se ensamblaría consistentemente en el concepto de eficiencia *pareto-wickselliana*, núcleo argumental del nuevo enfoque frente a los previos de la *economía del bienestar*, meramente *paretianos* o utilitaristas. Según este criterio, la única manera de evaluar la eficiencia de una institución consiste en apreciar el grado en que es aceptada por los ciudadanos que la experimentan¹³; esta subjetividad da lugar a que se prescinda, como prueba contundente, de los resultados o estados finales a ella

⁹ Mueller (1989, p.1): "La elección pública puede ser definida como el estudio económico del proceso de toma de decisiones al margen del mercado o, simplemente, la aplicación de la teoría económica a la ciencia política".

¹⁰ Buchanan (1987) y (1990). Un análisis riguroso de los supuestos de la *elección pública* puede seguirse en Toboso (1990), (1991), (1992) y (1993).

¹¹ Buchanan (1964) y (1983).

¹² Mueller (1993, pp.183-184).

¹³ Coleman (1990, p.140): El estado *p* es eficiente en *P*, el estado *r* es eficiente en *R*, *p* y *r* no son comparables. Carecen de una medida común a través de la cual pudieran ser comparados. Sin embargo, *P* y *R* pueden ser comparados en términos de eficiencia. Y aquí el metro común es la elección voluntaria. Si la gente elige *P* en lugar de *R*, *P* es eficiente. Si ellos eligen *R*, *R* es eficiente.

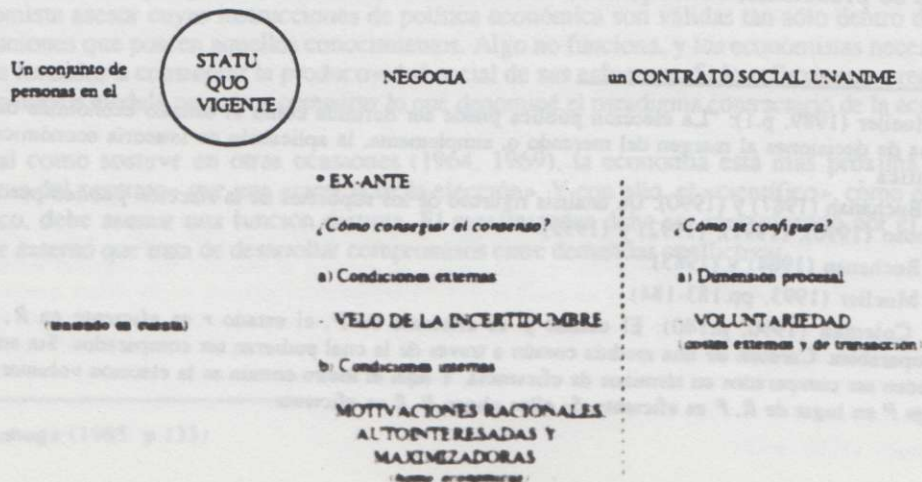
asociados, y que todo el esfuerzo analítico haya de desplegarse respecto de la coherencia -respeto a las voluntades individuales- de las decisiones que la han configurado.

Buchanan y Tullock (1962) desarrollan este razonamiento subjetivo y procesal para las reglas de juego que afectan al conjunto de la ciudadanía, concluyendo que el criterio de referencia en este nivel constitucional, en el que han de formularse los bienes públicos, ha de ser la unanimidad. El problema subsiguiente es *el cálculo del consenso*: cómo alcanzar esa cohesión con los menores costes de transacción y externos a partir de la situación histórica concreta en que nos encontramos.

Para superar esa gran dificultad Brennan y Buchanan (1985, pp.66-69) explicitan el *velo de la incertidumbre*, condición intrínseca a la dimensión temporal y generalista de las reglas constitucionales. Su vigencia difumina en el largo plazo cuál será la previsible situación del individuo, de manera que unas restricciones institucionales que en estos momentos le pueden ser particularmente beneficiosas, el cambio de las circunstancias las puede tornar en negativas. Debido a esa incertidumbre que emborrona cualquier dato presente sobre los propios intereses, las personas dejan de razonar con criterios estrictamente egoístas y se plantean la negociación constitucional en términos colectivos, esfera donde la unanimidad parece más fácil de ser redondeada.

Por consiguiente, el argumento central con que arranca la *economía política constitucional* es el reflejado en el gráfico 1, extraíble de las obras conjuntas de Buchanan y Tullock (1962) -*El cálculo del consenso*- y de Buchanan y Brennan (1985) -*La razón de las normas*.

GRAFICO 1



2.2. Argumentos complementarios.

Sobre este esquema inicial condensado en el gráfico 1, cuyas piezas centrales son el *velo de la incertidumbre* y el *cálculo del consenso*, proponemos la incorporación de una serie de sugerencias teóricas que, aunque provenientes de una literatura dispersa, son susceptibles de integrarse y completar el discurso previo.

Un primer aspecto que subyace a todo nuestro planteamiento es la posición de Wiseman (1990, p.109) en torno al concepto de eficiencia en la *economía política constitucional*. Este autor incide en su componente wickselliano para subsanar el sesgo neoclásico adherido a la acepción paretiana, que no ha sido debidamente filtrado en los supuestos de partida de gran parte de las investigaciones de la *elección pública*.

Tal como es habitualmente interpretada, una elección paretiana está referida a los bienes y servicios intercambiados a través de los mercados, y el *bienestar económico* alude al *uso eficiente de los recursos*. La formulación wickselliana es mucho más amplia: comprende todas aquellas elecciones en que la persona cree generar un coste de oportunidad en la decisión; en principio no da primacía a la elección a través de los mercados y busca la eficiencia no en el uso de los recursos, sino en la percepción de que los individuos no son indebidamente coaccionados

En principio, y con relación a los fundamentos del enfoque de la *economía política constitucional*, esta perspectiva reincide en el paradigma del intercambio, desbordando la concepción tradicional del *homo economicus*, al cual se reinterpreta presumiéndole un talante razonable, con unas motivaciones más complejas, en las que además de los intereses entran en juego las ideas y los compromisos con las organizaciones a las que se pertenece¹⁴.

En concreto, se propone reemplazar la idea de maximización inmediata por la de satisfacción¹⁵, en la que hay restricciones procedentes del interior de la persona¹⁶ y en la que el carácter estático, casi miope¹⁷, ha de ser sustituido por el estratégico en el que interviene el largo plazo y la reciprocidad¹⁸; la imagen de un ser omnisciente, por la de una persona con limitaciones cognitivas y expresivas¹⁹, cuya racionalidad, cuando gobierna, es de tipo procesal más que sustantiva²⁰; el egoísmo, por un postulado

¹⁴ Buchanan (1983).

¹⁵ Sen (1987).

¹⁶ Buchanan (1994 a, p.133) y (1994 b).

¹⁷ Sen (1977).

¹⁸ Buchanan (1964) y (1983), Gauthier (1986).

¹⁹ Schlicht (1990), Selten (1990)

²⁰ Simon (1978)

motivacional repleto de intenciones afectivas²¹ no siempre consistentes, en las que los aspectos morales e ideológicos²², así como las lealtades al grupo²³, intervienen junto a las preocupaciones estrictamente individuales.

Este componente subjetivo e interno de la personalidad será determinante en la fase previa de la negociación, como complemento del velo urdido por la incertidumbre, y también durante la fase ulterior correspondiente al cumplimiento de lo acordado, dado que los incentivos y amenazas de tipo institucional siempre son quebrantables²⁴. Aparecerá así una línea relativa a las condiciones internas en cada etapa, en sentido paralelo a las de carácter externo -gráfico 2-, debiendo ser estudiadas para calibrar la viabilidad de un acuerdo constitucional.

Pero donde la aportación de Wiseman (1990, p.110), en nuestra opinión, adquiere caracteres más originales y mayor calado es con relación a su referencia a la *libre* voluntad de las personas como criterio de eficiencia.

No está justificado que una situación eficiente es aquella en la que la coacción está completamente ausente: las reglas sociales (tales como un sistema legal) son coactivas por naturaleza. Todo lo que es necesario es que tanto las políticas efectivas como el sistema de reglas desde el cual emergen y desde el cual pueden ser cambiadas, no sea concebido por los ciudadanos como *indebidamente* coaccionado.

Con ello, Wiseman compatibiliza coacción y eficiencia, siempre que aquella venga precedida de un libre consentimiento, especie de *causa incausada* en algún instante del itinerario negociador. Así, la obligatoriedad consustancial a las normas sociales no implica su ineficiencia; sólo en caso de que sea improcedente.

Pero también, el veto ejercible por una persona es menos destructivo en su acepción *wickselliana*, y por tanto la unanimidad pasa a ser un criterio más operativo que en los planteamientos paretiano-neoclásicos. La subjetividad inherente a todas las decisiones, vía coste de oportunidad, posibilita que una persona no ejerza su derecho de veto y participe en el consenso generador de una regla constitucional aun cuando

21 Elster (1989).

22 North (1990). Buchanan (1994 b).

23 Sen (1987). Arrow (1994).

24 Madison (1787, 1789, XXI): "Yo aventuro este gran principio republicano, que el pueblo tendrá virtud e inteligencia para seleccionar hombres de virtud y sabiduría. ¿No hay nadie así entre nosotros? Si no hay nadie, nos encontramos en una desdichada situación. Ninguna prueba teórica, ninguna forma de gobierno puede dejarnos seguros. Suponer que cualquier forma de gobierno asegurará la libertad o la felicidad sin virtud alguna en la gente es una quimera."

esa norma afecte negativamente a sus intereses y le suponga alguna limitación sobre su libertad, pues todo se reformula conforme a parámetros personales.

Como vemos, el núcleo de esta noción de eficiencia es la procedencia o improcedencia de la restricción institucional que limita la libertad, que Wiseman (1990, p.114) formula a través de las ideas de Hirschmann:

Los ciudadanos se considerarán a sí mismos protegidos de una coacción indebida en la medida que tengan poderes adecuados, bien para cambiar la situación a la cual se oponen, bien para salir de la jurisdicción de la cual se sienten ellos coaccionados. Estas posibilidades son formalizadas por Hirschmann (1970) en las nociones de *voz* y *salida*.

Por consiguiente, valorar en qué grado las opciones a la *salida* y a ejercer la *voz* son viables se trata de una cualidad certificable en todo contexto institucional, tanto durante la elaboración de las reglas que lo generan como durante su vigencia. En nuestra propuesta de la *economía política constitucional*, resumida en el gráfico 2, dicha argumentación subyace a todo el esquema teórico convirtiéndose en la clave interpretativa del mismo²⁵.

Comentados estos argumentos contextuales -eficiencia wickselliana y componentes de la personalidad- que se extienden por todo el proceso negociador, pasamos a introducir aquellos otros que tienen una cadencia secuencial, en la medida que se concentran en alguna etapa del itinerario constituyente.

En primer término, siguiendo una ordenación cronológica, nos encontramos con los debates en torno al *statu quo* o punto de partida. Su discusión es relevante por cuanto determina las capacidades de negociación de las partes involucradas y, adicionalmente, porque sirve como punto de referencia respecto del cual se evaluará el marco institucional resultante.

Recordemos que Buchanan (1975, pp. 78 y 79) sostiene "el *statu quo* como el necesario punto de partida [...] como si fuera el resultado de un contrato actual, o uno que fuera permanentemente negociado", prescindiendo de la legitimidad de esa situación. Frente a esta posición resulta fácil contraatacar porque, como señala

²⁵ Disposición en la cual ha influido la posición adoptada por Buchanan (1991 a. p 6) al respecto, quien reconoce "haber comentado a menudo a mis colegas, tanto cuando Jack estaba en alza como posteriormente, que Jack Wiseman, probablemente, alcanzó a comprender de una manera más próxima que ninguna otra persona de lo que se trataba mi propio proyecto".

Gauthier (1986, p.191), "procedimientos justos dan lugar a un resultado imparcial sólo desde una posición inicial imparcial".

Este último autor, que utiliza el paradigma contractual para tratar de construir una moral integrada en una teoría de la elección racional, mantiene que el *statu quo*, para ser asumido, debería haber tenido en cuenta en su configuración la "cláusula", condición central de su enfoque inspirada en Locke y Nozick y que para nosotros presenta concomitancias paretianas, que consiste en "impedir mejorar la posición de uno a través de la interacción empeorando la posición de algún otro. Ninguna persona debería estar en peores circunstancias en la posición negociadora inicial de lo que estaría en un contexto no social carente de interacción". Trasladado esto a la convalidación del punto de partida en la elaboración de unas reglas de juego implica la posibilidad de poder llevar a cabo una redefinición "en el caso de que las disparidades y desigualdades existentes sean vestigio de explotación, de interacciones en que se ha violado la cláusula y la concesión relativa minimax, [...entonces se] requieren compensaciones y arreglos respecto de los derechos *de facto* existentes"²⁶.

Redefinición que, en nuestra opinión, no exige entrar en una espiral de contrafactuales e imposibles cálculos indemnizatorios, sino en posibilitar la igualdad de oportunidades a todas las personas afectadas a partir de ese momento, como si en el principio de los principios hubieran sido básicamente iguales en oportunidades y derechos.

En la etapa central, concerniente al acuerdo unánime, introducimos también una vertiente complementaria, relativa a la necesidad de un anclaje sustantivo en su contenido. En principio, la *economía política constitucional*, como enfoque normativo de las instituciones, permite un amplio margen de pluralidad social, en la medida que caben todos los resultados que no violan un procedimiento consensuado y, simultáneamente, los perjudicados por la regla adoptada asumen voluntariamente, esto es, eficientemente, sus pérdidas como componentes de una decisión, que no de un resultado, óptima. Ahora bien, surge la duda de si el mero consentimiento abarca todos los aspectos o si existen algunos espacios ajenos a las preferencias personales que justificaran una concreta formulación sobre bases objetivas. Por ejemplo, ¿serían eficientes unas reglas de juego que promovieran la esclavitud, el comercio de órganos,

²⁶ Gauthier (1986, p.287)

el racismo o cualquier otro ataque a la dignidad humana, simplemente porque tuvieran un respaldo unánime, inclusive de quienes padecieran esas aberraciones?.

En opinión de J.S. Mill, que nos parece la más pertinente, no, porque dichas decisiones serían incompatibles con el concepto de persona a pesar de que contarán con el beneplácito del libre albedrío de las mismas²⁷. El conjunto de teorías o verdades que acotan la universalidad de la voluntad viene sugerido por la práctica política de los dos últimos siglos y la aceptación prácticamente universal de sus contenidos: los derechos humanos. Ellos son la sustancia teórica ineludible en cualquier contrato político eficiente y liberal. Constituyen el conjunto de bienes públicos ineludibles en cualquier acción cooperativa y, por tanto, son la única restricción a considerar en el carácter procesal y subjetivo de la *economía política constitucional*. Por otro lado, su contenido mínimo y elemental les hace parecer, en múltiples situaciones, meras reglas procedimentales fácilmente integrables en el propio proceso generador de las normas.

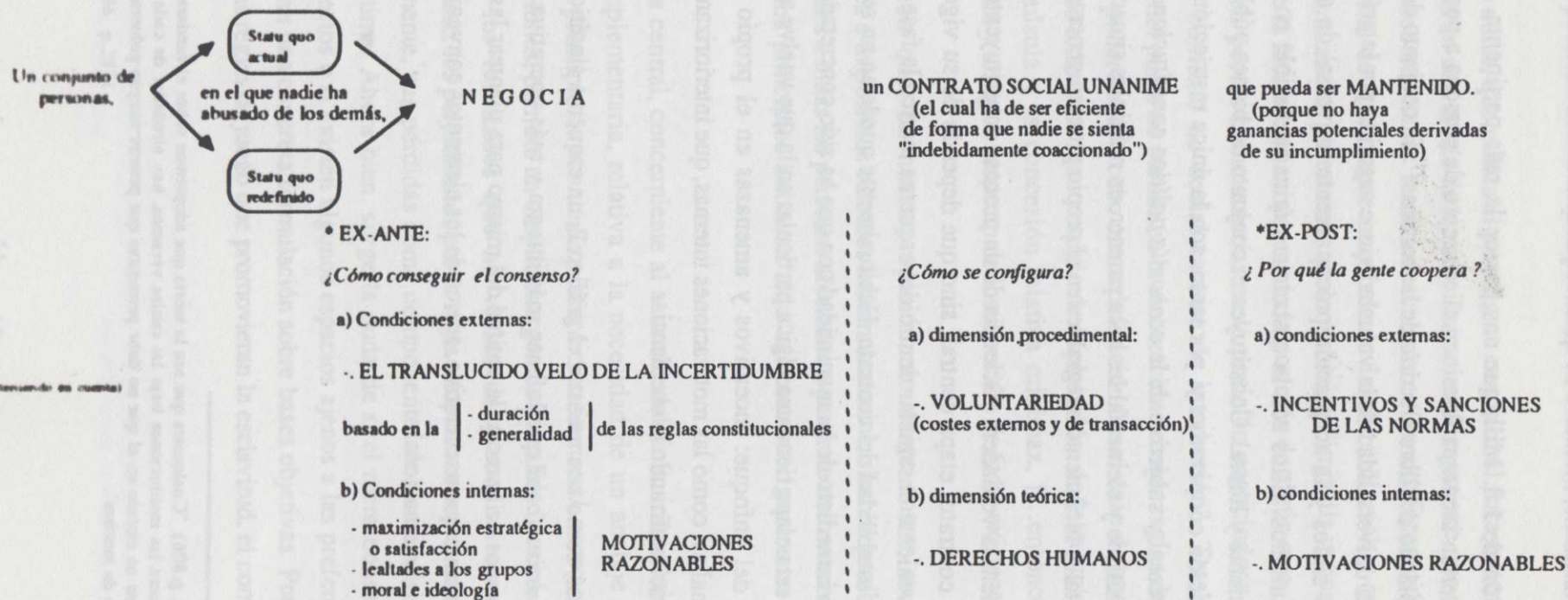
Ahora bien, la verdadera eficiencia de un proceso constituyente no culmina con la rúbrica del contrato, etapa central, sino que depende de su vigencia. Por ello nos parece conveniente ensamblar dentro del esquema teórico la fase postconstitucional, relativa a la estabilidad del contrato. Habitualmente queda en un segundo plano, como un corolario inmediato de la unanimidad con que ha sido concretado. Sin embargo esto no es así, y esta etapa tiene una lógica particular en la que vuelve a apreciarse la doble dimensión del enfoque: incentivos y amenazas en el propio tenor del acuerdo constitucional así como las motivaciones internas, que interiorizan unos costes y unos beneficios racionalizando la obediencia.

Queda así, como nos muestra el gráfico 2, un esquema sintético de una *economía política constitucional* que la hace más íntegra y más operativa. En el epígrafe que sigue trataremos de apreciar la aptitud del mismo para plantear las cuestiones, más en tono interrogante que aseverativo, acerca de los elementos convenientes de un proceso constituyente internacional.

²⁷ Mill (1848, p. 806): "Cualquiera que sea la teoría que adoptemos sobre el fundamento de la unión social, y sean cualesquiera las instituciones bajo las cuales vivamos, hay alrededor de cada ser humano considerado individualmente un círculo en el que no debe permitirse que penetre ningún gobierno, sea de una persona, de unas cuantas o de muchas".

GRAFICO 2

EL ITINERARIO DE UN PROCESO CONSTITUYENTE



La "salida" y la "voz" son opciones viables en cualquier momento

3. Primeras cuestiones en torno a un proceso constituyente internacional desde la *economía política constitucional*.

En este epígrafe proponemos la traslación del esquema deducido en el punto anterior a una realidad internacional susceptible de ser observada a través de dicho enfoque. Al tratarse de un ejercicio inhabitual en su parte aplicada y de una teoría todavía en fase de ebullición, las ideas aquí desenvueltas tienen una redacción muy abierta y provisional.

Inicialmente, vemos la dificultad de traducir a un lenguaje homologable al de la *economía política constitucional*, incluso al de la economía, algunos de los elementos centrales de las relaciones internacionales vigentes en la actualidad. En concreto, advertimos que el supuesto del individualismo metodológico queda distorsionado en su proyección a dicha realidad. Así, los representantes de los gobiernos de los países asumen una concepción orgánica de su papel, sobreinterpretando lo que sería una doble relación de agencia como si se tratara de un designio supremo, con la personificación de toda una nación en sus actitudes. Esa percepción quiebra no sólo la obviedad de la condición individual de los burócratas y de los políticos inmersos en esas interacciones, sino también la conexión de los ciudadanos con aquellos agentes supuestamente delegados de su voluntad.

Pero no sólo cruje el punto relativo a la metodología individualista -democrática en este contexto-, sino también el supuesto motivacional. En la arena internacional se representan los agentes movidos exclusivamente por ideales, esta vez de inspiración nacional, concebidos de una manera pura y acorde a los pretendidos valores patrios. De manera que, según la lectura todavía hoy predominante, para los representantes de los gobiernos en las Naciones Unidas, en la Unión Europea, en la O.T.A.N. o en un Comité Olímpico, nada importa su carrera profesional, sus lealtades hacia grupos partidistas, religiosos, corporativos o de interés, ni las rentas imantables por su puesto. Subyace así una concepción *behavioralista* y pasiva de las personas, más acorde a las visiones tradicionales de la sociología y de la ciencia política aunque en tono más positivo.

Por consiguiente, nos encontramos en el estudio de las organizaciones internacionales de trasfondo político en un estadio previo al que puede situarse ya el de las estructuras estatales nacionales, bastante consolidado; es decir, parecería como si la *elección pública* no hubiera observado esta importante esfera institucional, y la situación investigadora fuera análoga a la de los años cincuenta, con predominio de las ópticas disciplinares

rígidas y unifocales. En consecuencia, una de las primeras conclusiones que derivamos, al hilo del desajuste de las hipótesis de partida, es la de abrir una nueva perspectiva trabada en la trilogía del individualismo metodológico, la racionalidad como supuesto conductivo y la idea de contrato como eje de las relaciones sociales.

No obstante, para superar esta desconexión genérica que obstruye la continuidad de nuestro ejercicio, nos acogemos a un supuesto bastante robusto, como es el de considerar que los mercados políticos intraestatales funcionan eficientemente: los políticos representan las preferencias de los ciudadanos sobre el tema y, a su vez, los burócratas presentes en los foros internacionales cumplen óptimamente con el mandato asignado. Esta salvedad no implica validar las deficiencias antes vistas, sino meramente acotar aquella sección más metodológica de nuestra propuesta de la que tiene una naturaleza más descriptiva y evaluadora, e independizar, en la medida de lo posible, la consideración de ambas. Con lo que proseguimos el estudio al margen de las imperfecciones subyacentes a los enfoques sobre el tema -organicismo y visión romántica de la política internacional-, tratando de averiguar, a partir de aquí, la adecuación de nuestra propuesta al surgimiento de un proceso constituyente internacional que se iniciara en la realidad actual y que no contara con esos lastres analíticos en la consideración de los agentes intervinientes.

Para apreciar esta vertiente más explícita -reflejada en el itinerario del gráfico 2- tomamos como referencia las Naciones Unidas, pues se trata de la institución internacional de vocación política, comprometida en el logro de ofrecer algunos bienes públicos encajables en la provisión de una hacienda pública internacional: paz, seguridad jurídica, respeto a los derechos humanos individuales, fomentar un núcleo elemental de cuasi-Estado asistencial en torno a prestaciones en sanidad, educación, condiciones laborales, etcétera. Pero su elección no es sólo consecuencia de ese mejor encaje teórico; también el que esta organización supranacional sea un elemento clave en la determinación concreta de las relaciones internacionales, hace inevitable tenerla en consideración como argumento de cualquier reflexión aplicada del tipo de la que proponemos.

También cabría la opción por un proceso constituyente *ex-novo*, que no tuviera en cuenta esta situación previa, razonamiento compatible con quienes plantean que en el ámbito internacional nos encontramos dentro de una *sociedad natural*; sin embargo, a pesar de la debilidad de las vinculaciones políticas alrededor de las Naciones Unidas, nos parecen más viables en un plazo inmediato los proyectos que se plantean sobre tesis reformistas que los que lo hacen sobre rupturas radicales con lo preestablecido. De ahí

que en este trabajo sólo avancemos por la vía más posibilista, ya que, como mantiene North (1990, p.89), "el cambio institucional es abrumadoramente incremental" en lugar de discontinuo.

Con relación al *statu quo* de esa organización, es evidente la ineficiencia del mismo, pues su origen deriva de las resultas de una guerra y da lugar a unas relaciones desiguales dentro del mismo que tratan de petrificarse -puestos permanentes en el Consejo de Seguridad con derecho al veto. En consecuencia, debería plantearse su redefinición, en la línea propuesta anteriormente, tomando como bases de partida una igualdad de oportunidades inmediata, en el ejercicio de los derechos derivables de esas reglas, entre todos los ciudadanos del mundo. Ahora bien, la conveniencia de este radical cambio choca con el artículo 108 de la Carta, que señala que las enmiendas relativas al mismo requieren el apoyo de dos tercios de los representantes de la Asamblea General, incluídos todos los miembros del Consejo de Seguridad²⁸.

En este punto tan conflictivo es interesante apreciar el papel que puede desempeñar la argumentación de la eficiencia subjetiva *pareto-wickselliana*, en el sentido de que a través de su planteamiento en un proceso constituyente se susciten las posibilidades de un debate transparente y participativo -voz-, y la oportunidad de una *salida* voluntaria de aquellos individuos, y los subconjuntos conformables por ellos -países, ciudades, regiones, pero siempre exigiendo un escrupuloso respeto a la concatenación de las preferencias individuales- que no quisieran integrarse en un marco supranacional como el que se pudiera configurar. De esta forma, las resoluciones que se fueran tomando, inicialmente sólo de carácter procesal pero incorporando poco a poco elementos sustantivos, se ensamblarían progresivamente de una manera sólida, posibilitando unos futuros resultados también eficientes en la medida que no ha habido *coacción indebida* en su gestación.

La aportación de Wiseman proporciona así un criterio operativo con el que evaluar el proceso desde sus inicios y a lo largo del mismo: si el entramado institucional en torno a las Naciones Unidas permite desvincularse sin padecer un coste penalizador extraordinario -*salida*- y, en caso de mantenerse dentro de su marco normativo, no hay obstáculos insalvables para promover su reforma -voz-, entonces dicho ámbito podría considerarse eficiente.

²⁸ Esta dificultad da lugar a planteamientos duales entre una reforma o una ruptura del entramado institucional previo. En la literatura se ha presentado este dilema como la perspectiva del acuerdo *versus* la del contrato. En Sáez (1995 a, pp.223-231 y pp.616-645) observamos esta disyuntiva teórica y sus repercusiones respecto de la Constitución española de 1978.

Al respecto, nos encontramos con que la *salida* de las Naciones Unidas es una opción viable, tanto por los Estados, suponiendo que lo deciden conjuntamente los ciudadanos que los componen, como individualmente, mediante la emigración a algún territorio no integrado en la organización y receptivo a la entrada de inmigrantes -tras la reciente incorporación de Suiza, los países al margen de las Naciones Unidas tienen un carácter marginal. Los costes que puede generar la *salida* en un contexto como el presente pueden ser bastante elevados, pero exógenos a la dinámica de la propia institución.

En cambio, la *voz* se entrecorta y limita en el interior de la organización debido a una grave discriminación implícita en una de sus definiciones básicas: el derecho de veto exclusivo de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad respecto de cualquier decisión vinculante. Dicha desigualdad, esencial en el ejercicio de la *voz*, da lugar a la posibilidad de experimentar *coacciones indebidas* derivadas de la reforzada capacidad de negociación de los miembros de ese selecto club. Por consiguiente, es pertinente una reformulación de los derechos asociados a la expresión de la *voz* política, en términos de los ciudadanos miembros y de sus Estados, si se desea profundizar en la eficiencia desde un criterio contractario liberal.

Durante estas etapas previas correspondientes a la negociación del pacto político internacional también se apreciarían las limitaciones del *velo de la incertidumbre*. Existen rasgos de las partes contratantes apenas expuestos a mudanza y, sin embargo, decisivos a la hora de calcular costes y beneficios en un contrato político: entre otros, raza, sexo, ámbito geográfico. Este carácter traslúcido del velo reduce bastante su efectividad concitadora de acuerdos. Por lo que si se prescindiera de la dimensión subjetiva, en la que sean las propias motivaciones de los ciudadanos las que promuevan algún tipo de organización política supranacional, un proyecto reformista no tendría visos de cuajar de forma unánime. Luego aumentar el volumen informativo sobre los costes de una sociedad natural mundial desvertebrada, fomentar las concepciones abiertas acerca de los temas internacionales y relativizar las lealtades a los colectivos locales, es una estrategia pertinente para intentar despejar algún mínimo común denominador desde el que iniciar la negociación de un proceso constituyente. Porque las ideas abaratan o encarecen los costes de las decisiones.

Respecto de la etapa central de nuestro esquema -gráfico 2-, no deja de ser llamativo que el contenido de ese previsible contrato político ya se encuentra más que aceptablemente prefigurado con la declaración de los derechos humanos. Es más, se puede decir que éstos son asumidos por la práctica unanimidad de los gobiernos del

planeta. Ahora bien, la aparente eficiencia con que se recoge el contenido del acuerdo es puesta en evidencia cuando se entra en la fase de su vigencia -etapa *ex-post*-, y se percibe la inexistencia de un marco de incentivos y de sanciones al que recurrir para hacer efectivo dicho tenor. Entonces se manifiesta en su integridad, por defecto, la estructura lógica plasmada en nuestra propuesta -gráfico 2-, y cómo la etapa postconstitucional es un componente esencial de la observación eficiente de una constitución.

Sobel (1994) identifica en esta fase última del esquema las causas del fracaso de la Sociedad de Naciones en los años treinta, que fueron la problemática del gorroneo o *free-riding* y el carácter no compulsivo de las prescripciones derivadas de sus resoluciones, cuestiones que amenazan con erosionar también hoy en día la viabilidad de las Naciones Unidas. Ahora bien, según este mismo autor, la credibilidad de esta institución para evitar el gorroneo parece estar ligada a la implicación de las grandes potencias en su dirección, capaces de transformar en obligatorias sus resoluciones. Asunto dilemático en la medida que ese mayor grado de compromiso -no sólo estrictamente político o diplomático, sino financiero- se pretende compensar con una privilegiada atribución del ejercicio de la *voz*, lo cual deteriora la imprescindible dimensión subjetiva de quienes valoran positivamente un funcionamiento democrático.

Por otro lado, la arbitrariedad con que se ha exigido la verificación de las resoluciones de la Asamblea General y el incumplimiento de las sentencias de los tribunales internacionales a ella vinculados sigue siendo uno de los puntos más ineficientes, promotor de estrategias no cooperativas y de deserciones en los proyectos.

Se concluye que este generalizado escepticismo, académico y popular, respecto de la virtualidad de una constitución internacional consensuada y estable -etapa posterior del gráfico 2-, influyen las dos dimensiones, tanto el defectuoso funcionamiento de las condiciones institucionales vigentes, dependientes sobre todo de la postura finalmente adoptada por las potencias occidentales sobre el tema, como la ausencia de una convicción individual comprometida en los asuntos internacionales.

De todo este recorrido en paralelo, entre un somero análisis del marco prepolítico internacional y un esquema teórico inspirado en la *economía política constitucional* para encauzar su reforma o definición, pueden extraerse una serie de conclusiones con las que provisionalmente cerramos el presente trabajo.

4. Conclusiones:

La primera de ellas es la gran dificultad de instrumentar de forma efectiva una hacienda pública internacional coherente con los supuestos de la disciplina, hasta el punto de consistir su inconcreción institucional el principal obstáculo a su consolidación teórica. El organicismo inherente a los enfoques que interpretan las relaciones políticas internacionales se encuentra suficientemente enraizado como para diluir cualquier perspectiva analítica de índole individual introducida en una economía pública internacional. Es decir, en este campo rige todavía una versión mercantilista de las relaciones político-económicas. En este sentido, conviene incidir en la visión micro y asignativa de la actividad económica internacional, incorporando todo el instrumental avanzado en el área de la economía institucional.

Además de este importante obstáculo, que ralentiza cualquier prolongación aplicada de los trabajos sobre el tema, es conveniente señalar la dificultad que el nacionalismo, bien como ideología, bien como intereses de un colectivo, implica en la evolución de una *societas naturalis* a una *societas civilis*. Las rémoras principales a la fluidez del esquema sintético propuesto en el segundo epígrafe se originan en torno a la fortaleza de las vinculaciones de esa percepción personal. Por lo que la dimensión subjetiva de los procesos constituyentes, todavía en los inicios de su modelización, requiere un esfuerzo investigador mayor. El ámbito internacional, más que el de los estados nacionales, suscita ese componente cualitativo de las preferencias personales.

En esa línea, las aportaciones de Wiseman acerca de la formalización de la eficiencia subjetiva, *pareto-wickselliana*, constituyen una vía analítica muy prometedora, especialmente en aquellos procesos en que la dimensión territorial y colectiva interviene en la configuración de unas reglas de juego. Las opciones a la *voz*, y especialmente a la *salida*, son en los contextos políticos elementos equiparables a la competencia²⁹ e impiden reiterar la configuración de un Leviatán estatal a escala internacional³⁰. Estos argumentos *hirschmannianos* han sido desarrollados en los procesos constituyentes de diversos países³¹, posibilitando explicitar cuestiones que quedarían, en otro caso, subsumidas en los tópicos sobre la materia.

²⁹ Lowenberg y Yu (1992).

³⁰ Buchanan (1991 b).

³¹ Lowenberg y Yu (1990) para Hong Kong y Sudáfrica. Sáez (1995 b) respecto de la evaluación de la descentralización española.

Por todo lo cual, consideramos que los avances de la *economía política constitucional* contribuyen a consolidar la propuesta de una hacienda pública internacional. La perspectiva institucional es un componente teórico complementario de la actividad financiera y de las medidas reguladoras, a las cuales corporeiza en el plano aplicado. En consecuencia, a pesar de las múltiples limitaciones del enfoque, merece proseguirse, en nuestra opinión, en el intento*.

Bibliografía:

- ARROW, K. (1994): "Methodological Individualism and Social Knowledge", *American Economic Review*, vol.84, n.2, pp.1-8.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. (1985): *La razón de las normas*, Madrid: Unión Editorial, 1987.
- BUCHANAN, J.M. (1964): "What Should Economists Do?", en J.M. Buchanan *What Should Economists Do?*, Indianapolis: Liberty Press, 1979.
- BUCHANAN, J.M. (1975): "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory", *American Economic Review*, vol.65, n.2, pp.225-230.
- BUCHANAN, J.M. (1983): "The Public Choice Perspective", en J.M. Buchanan, *Liberty, Market and State. Political Economy in the 1980's*, Oxford: Wheatsheaf, 1986, pp.19-27.
- BUCHANAN, J.M. (1987): "La constitución de la política económica", *Papeles de Economía Española*, 30-31, pp.526-533.
- BUCHANAN, J.M. (1990): "The Domain of Constitutional Economics", *Constitutional Political Economy*, vol.1, n.1, pp.1-18.
- BUCHANAN, J.M. (1991 a): "Jack Wiseman: a Personal Appreciation", *Constitutional Political Economy*, vol.2, n.1, pp.1-6.
- BUCHANAN, J.M. (1991 b): "An American Perspective on Europe's Constitutional Opportunity", *Cato Journal*, vol.10, n.3, pp.619-629. [versión española de J.J. Fernández Cainzos en *Hacienda Pública Española*, 124, 1993, pp.153-162].
- BUCHANAN, J.M. (1994 a): "Choosing What to Choose", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150/1, pp.121-35.
- BUCHANAN, J.M. (1994 b): *Ética y progreso económico*, Barcelona: C.A. y Pensiones de Barcelona, 1995.
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1962): *El cálculo del consenso*, Madrid: Espasa-Calpe, 1980.
- CASAHUGA, A. (1985): *Fundamentos normativos de la acción y organización social*, Barcelona: Ariel.
- COLANDER, D. (1992): "The Lost Art of Economics", *Journal of Economic Perspectives*, vol.6, 3, pp.191-198.
- COLEMAN, J.S. (1990): "Constitutional Contractarianism", *Constitutional Political Economy*, vol.1, nº 2, 135-148.
- ELSTER, J. (1985): "Racionalidad, moralidad y acción colectiva", *Zona Abierta*, 54/55, pp.43-68.
- ELSTER, J. (1989): "Social Norms and Economic Theory", *Journal of Economic Perspectives*, vol.3, n.4, pp.99-117.
- GAUTHIER, D. (1986): *Morals by Agreement*, Oxford: Oxford University Press.
- HERBER, B.P. (1994): *Public Finance beyond Nations The New International Public Finance*. Conferencia inaugural del II Encuentro de Economía Pública. Universidad de Salamanca.

* Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias de Julio López Laborda.

- JASSAY, A. (1985): *El Estado*, Madrid: Alianza, 1993.
- JOSSELIN, J.M. y MARCIANO, A. (1995): "Constitutionalism and common knowledge: Assessment and application to a future European constitution", *Public Choice*, 85, pp.173-188.
- LOWENBERG, A.D. y YU, B.T. (1990): "Constitutional Environments and the Contractual State: The Cases of South Africa and Hong Kong", *Journal of Comparative Economics*, 14, pp.51-69.
- LOWENBERG, A.D. y YU, B.T. (1992): "Efficient Constitution Formation and Maintenance: The Role of "Exit"", *Constitutional Political Economy*, vol.3, n.1, pp.51-72.
- MADISON, J. (1787,1788): *The Federalist Papers*, junto a Hamilton, A. y Jay, Paris: Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957.
- MILL, J.S. (1848): *Principios de Economía Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- MUELLER, D.C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MUELLER, D.C. (1993): Reseña a *The economics and the ethics of constitutional order*, de J.M. Buchanan, *Public Choice*, 75, pp.182-185.
- NORTH, D. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, D. (1991): "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol.5, n.1, pp.97-112.
- PETERSMANN, E. (1993): "National Constitutions and International Economic Law", en M.Hilf y E.U.Petersmann [Eds.], *National Constitutions and International Economic Law*, Boston: Kluwer.
- SAEZ, L.A. (1995 a): *La economía política constitucional: una aplicación al proceso de descentralización español*, tesis doctoral, Universidad de Zaragoza.
- SAEZ, L.A. (1995 b): "El proceso constituyente de las reglas de juego autonómicas durante la transición: una aproximación desde la economía política constitucional", en J. Tusell et al. [Eds.], *Historia de la transición y consolidación democrática en España*, Madrid: UNED y Universidad Autónoma de Madrid, Vol. I, pp.359-375.
- SALINAS, J. (1991): *Economía Política del Federalismo Fiscal Español*, Madrid: I.E.F.
- SCHLICHT, E. (1990): "Rationality, Bounded or not, an Institutional Analysis", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, pp.703-719.
- SELTEN, R. (1990): "Bounded Rationality", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, pp.649-658.
- SEN, A. (1977): "Rational fools: a critique of the behavioural foundations of economic theory", *Philosophy and Public Affairs*, 6, pp.317-344.
- SEN, A. (1987): *Sobre ética y economía*, Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- SIMON, H.A. (1978): "Rationality as Process and as Product of Thought", *American Economic Review*, 68, pp.1-16.
- TOBOSO, F. (1990): "Una teoría de las instituciones y procesos políticos metodológicamente individualista: El programa de investigación de la Public Choice", *Cuadernos de Economía*, Vol. 18, n. 52, pp.271-287.
- TOBOSO, F. (1991): "El papel del homo-economicus en la teoría positiva de la elección pública", *Cuadernos de Economía*, Vol. 19, n. 55, pp.321-339.
- TOBOSO, F. (1992): "Metodología de la Teoría de la Elección Pública", *Hacienda Pública Española*, 122, pp.95-102.
- TOBOSO, F. (1993): "El postulado del homo-economicus y la Economía política constitucional de la Escuela de Virginia", *Cuadernos de Economía*, 21, pp.41-57.
- WAGNER, R.E. (1993): *Parchment, Guns and Constitutional Order*, Brookfield: Edward Elgar
- WISEMAN, J. (1990): "Principles of Political Economy", *Constitutional Political Economy*, vol 1 n 1 pp 101-124