

ENCUENTRO DE
**ECONOMIA
PUBLICA**



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

COMUNICACIÓN

Fundamentos metodológicos de la economía política constitucional.

Rosario GÓMEZ-ALVAREZ DÍAZ

Departamento de Teoría Económica y Economía Política. Universidad de Sevilla.

BERGSTROM, T., BLUME, J. & VARIAN, H. (1986): "On the private provision of public goods". *Journal of Public Economics*. Pág. 25-49.

BUCHHOLZ, W. (1993): "A Further Perspective on Neutrality in Public Goods Economy with Conjectural Variations". *Public Finance Quarterly*. Vol. 21, n° 1. Pág. 115-118.

CORNES, T. & SANDLER, T. (1984): "The Theory of Public Goods: Non-Nash Behavior". *Journal of Public Economics*. Pág. 373-4.

CORNES R. & SANDLER, T. (1985 a): "On the consistency of conjectures with public goods". *Journal of public economics* 27. Pág. 125-129.

CORNES R. & SANDLER, T. (1985 b): "The Simple Analysis of Pure Public Good Provision". *Economica*, 52. Pág. 103-116.

FUNDAMENTOS METODOLOGICOS DE LA ECONOMIA POLITICA CONSTITUCIONAL.

Rosario Gómez-Alvarez Díaz. Profesora asociada del Departamento de Teoría Económica y Economía Política.

Universidad de Sevilla.

1. INTRODUCCION

Este trabajo es el resumen de unos de los capítulos del trabajo de investigación del curso de doctorado cuyo título es "*La Economía Política Constitucional*". Pretendemos exponer los principios metodológicos fundamentales de esta corriente, y de una forma subsidiaria señalar cual ha sido la influencia de las distintas corrientes de pensamiento filosóficas y económicas.

La Elección Pública es un ejercicio teórico positivo cuya intención es proporcionarnos predicciones contrastables sobre los procesos políticos, aplicando para tal fin los instrumentos de la teoría económica ortodoxa con la que comparte el individualismo metodológico y el principio del hombre económico. Esto quiere decir que en el ámbito político, las decisiones las toman hombres que están situados en los órganos de decisión, y que como cualquier hombre persiguen sus intereses. A partir de estos supuestos la Elección Pública predice el comportamiento del político, del burócrata, del votante, de los grupos de presión...y evidencia toda una serie de fallos colectivos.

Ante esa situación los teóricos de la Elección Pública: Gordon Tullock, Geoffrey Brennan, R. McKenzie, James Buchanan,...proponen medidas prácticas. Pero también se plantean ¿qué es lo que la sociedad debería hacer para tomar decisiones colectivas? En el esfuerzo intelectual de dar respuesta a esta cuestión surge la Economía Política Constitucional. Esta comparte con la Elección Pública el mismo sustrato metodológico, que es la base sobre la que se construye los modelos, teorías, hipótesis y proposiciones que conforman el cinturón protector del programa (Lakatos, 1978, pp.66-71). Pero además va a considerar que, al igual que en la economía, el elemento característico de la política es el intercambio, pero un intercambio complejo en el que se ve involucrado toda la comunidad de personas que toman esa decisión política, un intercambio en el que todos dan para recibir un beneficio personal.

Para comprender esta finalidad creemos imprescindible explicar en este contexto la significación del término constitucional. En la conformación del orden social hay siempre dos etapas: la etapa constitucional y la postconstitucional. La primera de ellas es la fase en la que la sociedad se dota de unas normas de convivencia, con las que se definen derechos y obligaciones y los procesos a través de los cuales se van a desarrollar las acciones colectivas, este tipo de normas tiene carácter cuasipermanente ya que su finalidad es informar a los individuos sobre sus opciones y decisiones a largo plazo. La etapa postconstitucional es aquella en la que se desenvuelven las decisiones cotidianas, y consiste en elegir entre las diversas alternativas proporcionadas por las reglas definidas en la etapa constitucional siguiendo para ello los cauces o procesos diseñados por éstas. Por analogía la etapa constitucional se asemeja a la definición de las reglas de un juego y la etapa postconstitucional a las distintas partidas que se pueden desarrollar.

Por lo tanto la Economía Política Constitucional pretende proporcionarnos los medios para poder realizar reformas, en función de una valoración económica, de las reglas que determinan el orden social y lógicamente también el orden político (Buchanan, 1990, p.153).

2. FUNDAMENTO INDIVIDUALISTA.

El principio metodológico del individualismo implica que: "*el individuo es la única unidad de conciencia de la que arranca toda valoración*" (Brennan y Buchanan, 1985, p.59). Es decir, el individuo es el único capacitado para emitir un juicio sobre cualquier situación buena, mala, bella o detestable. Fuera de esta individualidad no existe ningún patrón extrínseco supraindividual capaz de delimitar o especificar la deseabilidad de un determinado acontecimiento.

Este individualismo a ultranza parece aislar al hombre totalmente de su contexto social, sin embargo Buchanan reconoce que el individuo es eminentemente social. Para este autor el hombre establece unas relaciones y experimenta unas vivencias en su entorno que le permite transmitir sus ideas y juicios a otras personas, y estas a su vez ejercen una influencia sobre el individuo que le puede llevar a cambiar su propia escala de valores. De hecho pueden ser valores compartidos y modificables, pero siempre son escalas de valores individuales que se pueden compartir en mayor o menor medida. De este principio metodológico derivamos que no existe una "*verdad social independiente*" esperando a ser descubierta. Un resultado social no es otra cosa que la agregación de las preferencias individuales según un determinado proceso. Este puede tomar múltiples formas, desde el mercado a través de los precios como mecanismo de funcionamiento, pasando por las votaciones con distintas reglas tales como la unanimidad o la mayoría simple, hasta un sorteo.

Esta interpretación del individualismo ilegítima cualquier argumento fundamentado en el "bien común" o el "interés público" cuando se utiliza bajo el principio organicista de la sociedad y del Estado. La sociedad es la suma de los individuos, y el Estado es un mecanismo institucional, formado por hombres, al que se le confiere una serie de potestades para encauzar la acción política o las

relaciones colectivas. No podemos afirmar que el Estado tenga unos objetivos distintos a los de los individuos que conforman a la sociedad.

Este principio metodológico se aplica por primera vez en el ámbito político gracias a Hobbes, pues desacraliza al Estado y lo define como una mera creación humana, útil para los intereses individuales. Esta senda será seguida por Locke en el campo filosófico, y por Adam Smith en el económico y cuyo fruto se plasmará en el estado liberal del siglo XIX.

En el estudio de la actividad financiera el individualismo, en el sentido más amplio del concepto, aparecerá a finales del siglo XIX y principios del XX con la escuela de la Teoría del Cambio Voluntario, formada por los suecos Wicksell y Lindhal, el austriaco Sax y los italianos De Viti de Marco, Puviani, Pantaleoni... El Estado se conceptualiza como un mero instrumento que canaliza los deseos individuales para disfrutar bienes colectivos.

3. HOMO ECONOMICUS.

El hombre económico movido por su propio interés o egoísmo le llevará a elegir aquello que considere un "bien", entendiendo como tal aquello valorado positivamente por el individuo que elige. Este fundamento metodológico del *Homo Economicus* junto al individualismo implica que todos los individuos tienen igual capacidad para expresar sus preferencias, determinadas por una valoración individual de lo deseable, cuando se enfrentan a un conjunto de alternativas. A partir de estos principios Buchanan afirma que es posible construir una teoría operativa sobre la elección individual en el mercado y en la política, bajo el supuesto de un comportamiento egoísta, sin necesidad de definir exactamente que es un bien para el individuo (Buchanan, 1986.p.265).

Aunque la idea de que el hombre político se comporta como *homo economicus* se instauró como principio metodológico con la Elección Pública no es una idea totalmente "original". Esta afirmación aparece por primera vez en la obra de Maquiavelo "El Príncipe" (1513). Posteriormente se plasmará en las obras de los clásicos; Adam Smith, John Stuart Mill, etc. En todos aparece la afirmación de que quien ostenta el poder lo utilizará en su beneficio y que por ello es necesario algún tipo de limitación.

Con la introducción del marginalismo, la Economía pierde el calificativo de Política, y el estudio se centra en la asignación de recursos escasos entre usos alternativos. El economista es un ingeniero social capaz de agregar las utilidades individuales totalmente comparables y proporcionar consejos que el político, como dictador benevolente, será capaz de llevar a cabo. Esta visión del hombre político se plasma en todo la Escuela del Bienestar, y con posterioridad en la macroeconomía Keynesiana. El economista sólo tiene que especificar que medida a de seguirse y el gobierno, en aras del bien común dado a conocer por el asesor, utilizará los instrumentos económicos puestos a su disposición por la legitimación teórica con el único fin de promover el bienestar general.

Junto a la corriente ortodoxa, coexistieron otros autores que analizaban desde otra perspectiva el aspecto económico de la política y que citamos anteriormente, como es la Escuela del Cambio Voluntario. Entre estos destaca Wicksell que analiza las decisiones políticas a través de los complejos procesos que las configuran y la interacción de los políticos que toman decisiones en función de sus intereses. (Wicksell, 1896). Así mismo, a finales del siglo XIX, la Hacienda Pública Italiana también desarrollará una visión positiva del Estado. Para De Viti de Marco el resultado del proceso político dependerá de la estructura del Estado que puede ser monopolista o cooperativo, en el primero una clase explota a las demás, por el contrario, la segunda tipología corresponde a la democracia en la que gracias a la competencia que se establece entre los grupos se evita la explotación. Dentro de la corriente italiana hay una postura más escéptica que formulará Gaeto Mosca bajo la denominación de la "teoría de las élites" que perfeccionará Pareto, y que influirá en la teoría de la ilusión financiera de Puviani. El fenómeno financiero será contemplado como el mecanismo a través del cual la clase dominante perseguirá su propia satisfacción a través de propuestas que se justifican bajo el supuesto de la búsqueda del interés general.

La idea de que el hombre se mueve por su propio interés en cualquier escenario institucional es uno de los elementos fundamentales de la Elección Pública. El cambio del mercado a la política significa que el hombre se enfrenta a unas restricciones diferentes con las mismas motivaciones. A Downs conceptualiza al político bajo la óptica del empresario que pretende maximizar el número de votos para alcanzar la reelección como mecanismo de obtención de poder, renta y prestigio. Así mismo el burócrata para Niskanen y Tullock busca la maximización del presupuesto pues es la vía de conseguir un ascenso más rápido, mejoras laborales, etc. o producir de forma ineficiente debido a la falta de control. Incluso el votante realiza un cálculo de costes y beneficios a la hora de votar (D.C. Mueller, 1989) Buchanan generaliza esta idea, y conceptualiza al estado simplemente como aquel complejo de instituciones a través del cual los individuos satisfacen objetivos individuales a través de actividades colectivas, y el mercado es también un conjunto de instituciones que permiten coordinar las acciones individuales para satisfacer objetivos individuales de forma privada. Por ello Buchanan propone

"Primero intentamos crear una teoría lógicamente consistente del comportamiento individual en el mercado.(...)

Mis prejuicios profesionales y metodológicos me sugieren que el estudio del gobierno debiera ser enfocado del mismo modo. Debiéramos intentar derivar una teoría del comportamiento individual en el proceso político, y en seguida debiéramos tratar de cotejar las sugerencias de la teoría con los hechos." (Buchanan,1987,p.8).

A pesar de la similitud del móvil del comportamiento, el propio interés, en el mercado y en la política, el individuo reacciona de distinta manera condicionado por el conjunto de instituciones en el que se desenvuelve, y esto lleva al individuo a seguir un comportamiento más racional en el mercado. (Buchanan,1954,pp.334-343).

Buchanan reclama un comportamiento más racional en el mercado que en las votaciones. Esta racionalidad la entiende como la capacidad del individuo de ordenar las alternativas de forma transitiva. Pero desde nuestro punto de vista, y siguiendo la propia metodología de la Elección Pública, el individuo es igual de racional en los dos escenarios, sin embargo las diferencias apuntadas entre ambos mecanismos de elección determinan pautas de comportamiento distintas. Por ello interpretamos la aseveración de Buchanan como un intento de destacar que la menor preocupación del votante por la información se deriva de los costes que esta implica y el beneficio escaso que se obtiene, dado que el voto individual tiene muy pocas probabilidades de influir sobre una decisión tomada por una colectividad numerosa, unido a ello la incertidumbre sobre el resultado y la menor responsabilidad al no incidir directamente sobre él los costes de su decisión. Siguiendo esta línea argumental, A. Downs afirma que la ignorancia es una respuesta directamente racional a los hechos de la vida política en una amplia democracia.(A. Downs,1957,cap.14).

Estos dos principios metodológicos nos lleva a afirmar que el individuo es la única unidad de decisión y sus preferencias son sólo definidas por él, eligiendo de una forma racional. No podemos incluir ningún plan de valoración sobre que miembros de la comunidad son más importantes o que deben pensar, por lo tanto todas las personas son moralmente equivalentes y con igual capacidad de expresar sus valoraciones. Por consiguiente cualquier decisión colectiva exige que sea democrática, pues nadie puede ser excluido de la participación de esta. (Brennan y Buchanan,1985,p.64).

4. LA POLITICA COMO INTERCAMBIO

Buchanan recogía en su artículo "What should economist do?" la visión desde una "ventana diferente", según la terminología de Nietzsche, desde la que observar y analizar la economía y la política.(Buchanan, 1964, p.213-22).

Esta ventana es el el "paradigma del intercambio". Si bien la Ciencia Económica ha empleado el instrumental de la maximización para determinar el uso eficiente de recursos escasos entre aplicaciones alternativas, la economía también es "intercambio" y negociación. Esta visión es cercana a la visión smithiana de la economía como un proceso que permite la interacción de los individuos que persiguen sus propios intereses definidos privadamente. De ese proceso y de esas interrelaciones surge un resultado en función de las valoraciones individuales y del proceso de decisión.

Buchanan recurre al ejemplo más simple en el que existen dos personas y cada una de ellas tiene toda la cantidad de uno de los dos únicos bienes que hay en el mercado. Además los dos bienes entran en la función de utilidad de los dos individuos. En esta situación, el intercambio beneficiará a las dos partes, y este no cesará hasta que las relaciones internas de intercambio o sustitución entre los dos bienes sea igual para los dos individuos.(Brennan y Buchanan, 1985,p.61).

En materia de elecciones puramente privadas la economía realiza la abstracción del entorno social y se supone que el individuo establece su propio patrón de valor. A nivel teórico la modelización de la competencia perfecta nos lleva a la aceptación de que cada comprador y vendedor responden a los precios y bienes que existen en el mercado y estas transacciones continúan siendo completamente impersonales. Pero esta es una construcción deliberadamente idealizada, ya que los individuos reconocen que se enfrentan a otras personas como compradoras o vendedoras en el mercado, y en este caso, la relación económica es una relación social.

En este punto la teoría económica se bifurca en dos direcciones metodológicas separadas. Por un lado, la búsqueda de una teoría positiva predictiva exige la especificación del comportamiento de elección de una forma operativa en la que los individuos actúan como si no tuvieran en cuenta la existencia de otras personas en las relaciones económicas. A su vez, la aplicación del principio del hombre económico se concreta en la búsqueda mensurable de la máxima riqueza neta.

"Otra dirección completamente diferente es aquella en la que el teórico de la economía pretende solamente ofrecer una explicación lógica del complejo sistema de intercambios." (Brennan y Buchanan, 1985,p.73)

En esta conceptualización las personas reconocen la naturaleza social de las relaciones de intercambio, pero a pesar de esto el valor a maximizar por el individuo es interno. En esta relación el individuo puede no buscar sólo maximizar su riqueza neta, sino que puede conceder importancia a la

situación de otros al evaluar su propio bienestar. Pero se trata de un bienestar de la otra parte subjetivamente experimentado por nosotros y que se presupone que tiene importancia para ella.

Antes del intercambio no existe un resultado predefinido, el resultado surge a partir de unas valoraciones individuales sobre la conveniencia de realizar un trueque y el consiguiente acuerdo entre los dos individuos para realizarlos. Esto es lo que Buchanan nos quiere transmitir cuando afirma que la economía debe estudiarse bajo el paradigma del intercambio ya que:

"En función de las dotaciones iniciales y las reglas existentes del juego de negociación, el resultado es tal que maximiza el valor (cursiva en original). Pero el origen del valor radica exclusivamente en las preferencias de las personas que intervienen. No hay fuente externa de valoración(..) Los individuos hacen sus evaluaciones de los dos productos solamente cuando el proceso de intercambio tiene lugar, y sin ese proceso no hay forma alguna de determinar qué es el valor." (Brennan y Buchanan, 1985, p.62)

Esta aproximación que se realiza a la economía, consistente con los principios metodológicos del individualismo y del hombre económico, ya que la valoración es absolutamente personal y en función del propio interés, se traslada a la política pues esta puede ser contemplada como un complejo sistema multipersonal de intercambios o contratos cuyo resultado afecta a toda la comunidad. Buchanan expresa con precisión el concepto de política bajo el paradigma del intercambio:

"La política constituye una estructura del intercambio complejo entre individuos, una estructura bajo la cual los individuos buscan asegurar colectivamente aquellos objetivos propios privadamente definidos que no pueden ser realizados a través de los intercambios simples del mercado". (Buchanan, 1987a, p.308)

El paradigma del intercambio es una derivación lógica de la aplicación del individualismo metodológico y del principio del homo economicus al ámbito político. Al reconocer que el individuo es la única fuente de valor cualquier decisión colectiva exige el acuerdo de todos, ya que no se puede exigir a nadie un comportamiento en contra de sus intereses en función de un valor supraindividual, y por lo tanto la visión democrática es el principio rector del intercambio.

Este paradigma es una visión normativa de lo que debería ser la política, pues presupone que toda decisión de ámbito colectivo debe ser una decisión voluntaria por parte de todos los componentes de esa colectividad.

Esto no lleva a plantearnos dos cuestiones:

- 1.- ¿No existe el interés público?
 - 2.- ¿Qué se puede decir de los resultados del proceso político?
- 4.1.- ¿Existe en interés público?**

Desde la perspectiva analítica de la Economía Política Constitucional y como derivación lógica de sus fundamentos metodológicos el interés público no existe.

Para la visión ortodoxa el "bien público" tiene una existencia externa, fuera de los valores y de la actividad de evaluación de la persona que se expresa por sí misma a través del comportamiento de elección. (Buchanan, 1949, p.496-505).

La idea de que el interés público es identificable a través de la función de bienestar social, la programación matemática y la macroeconomía ha permitido asignar al economista el papel de *asesor científico*, el cual es capaz de determinar cuales son las preferencias de la sociedad y que es "mejor" para ella. Para ello ha sido necesario contar con dos fundamentos metodológicos inaceptables para la Elección Pública, la comparabilidad y mensurabilidad de las utilidades individuales.

En segundo lugar la aplicación de la política en función del interés público se ha basado en el supuesto de que el político, después de atender las indicaciones económicas, implementa las medidas recomendadas sin ningún tipo de limitación en los medios, y que este actúa como un dictador benevolente pues persigue el bien común.

La Elección Pública no cuestiona la validez de las políticas macroeconómicas keynesianas, sino la falta de comprensión de esta corriente teórica del funcionamiento de las estructuras políticas reales. Para la Elección Pública la existencia del déficit público permanente en todas las economías occidentales es el más claro ejemplo de que el político utiliza los medios económicos para conseguir la reelección y con ello alcanzar el poder y el prestigio (Downs, 1957). Además, considera que los principios keynesianos han provocado la remoción de los frenos constitucionales sobre los apetitos del Leviathan así como la ruptura del paradigma clásico del equilibrio presupuestario.

4.2- Los resultados del proceso político.

El resultado político no es más que la agregación de las preferencias individuales sobre cualquier cuestión según una determinada regla impuesta por las circunstancias históricas, económicas, sociales, etc. Buchanan lo expresa así:

"Mis censuras se dirigen exclusivamente a la extensión de este paradigma básico de la maximización a la organización social...)" "aquello que surge" del proceso de intercambio... no es la

solución a un problema de maximización a pesar de la presencia de recursos escasos y conflictos entre fines. "Aquello que surge" es "aquello que surge", y eso es todo." (Buchanan, 1975, p.80).

El primer economista que estudió los procesos políticos fue Wicksell, este demostró que la regla de la unanimidad es la única que proporciona siempre resultados óptimos, pero aplicados a temas asignativos y no redistributivos. Siguiendo esta línea de estudio Buchanan y Tullock, reflejaron en su obra *"El Calculo del Consenso"* (1962) como una regla de votación óptima dependía de los costes de organizar las votaciones y de los costes que soportaría la minoría perdedora. De ahí dedujeron la indeterminación de una única regla óptima, incluida la regla de la mayoría utilizada como emblema de la democracia.

En 1951, Kenneth Arrow demostró a través de la utilización de la lógica simbólica moderna y las matemáticas, que la regla de la mayoría simple podía proporcionar un ciclo en los resultados, sin conseguir que ninguna opción fuera la preferida, y que el resultado de las votaciones dependía del orden de presentación de las alternativas. Arrow establece unos pocos axiomas que son un conjunto de restricciones moderadas y razonables, sin embargo demuestra que no existe un solo proceso de votación que satisfaga simultáneamente esos criterios mínimos, y por lo tanto no es posible dar el salto desde las preferencias individuales a las sociales. (Arrow, 1951).

Llegada a este punto, la Elección Pública se encuentra con la inexistencia de un proceso democrático que permita la ordenación de distintos resultados sociales de forma consistente, y además la sustitución del postulado del dictador benevolente por el interés propio en el ámbito público nos sitúa en un mundo de la política nada halagüeño. Sin embargo esta situación se supera con la aplicación del paradigma del intercambio a las decisiones políticas. El acuerdo de todos en las decisiones colectivas es posible, pero dicho acuerdo que va a permitir que la política avance no recae sobre los resultados sino sobre las normas del orden social. Precisamente en el epígrafe siguiente pretendemos recoger los argumentos a favor del establecimiento de normas.

5. LA RAZON DE LAS NORMAS.

Bajo este epígrafe pretendemos presentar los argumentos que utiliza la Economía Política Constitucional para demostrar la importancia de las reglas. Para eso nada mejor que situarnos en un entorno hipotético sin normas. En ese caso la vida sería en palabras de Hobbes, *"solitaria, pobre, sucia y corta"*, porque la anarquía y la escasez de recursos llevaría a la lucha entre los hombres para sobrevivir. Brennan y Buchanan afirman:

"Necesitamos las reglas para vivir juntos por la simple razón de que sin ellas seguramente nos pelearíamos (...). Las reglas definen los espacios privados dentro de los cuales cada uno de nosotros podemos llevar a cabo nuestras propias actividades". (Buchanan 1985, p.42).

Sin duda el ejemplo más gráfico sobre el papel de las reglas en la ordenación del comportamiento individual lo encontramos en la analogía entre las reglas del orden social y las reglas del juego. Las reglas proporcionan el entremado para ejecutar el juego, pero no definen *a priori* cual es el resultado o el ganador. Una vez que el juego se pone en marcha los individuos pueden adoptar distintas estrategias para conseguir ganar. En el escenario social, las reglas tienen la función de facilitar la interacción entre sujetos que desean cosas completamente diferentes, sin determinar de antemano cual es el resultado final. Esto permite que cada individuo puede adoptar distintas estrategias o realizar elecciones, pero siempre dentro de las reglas.

Los tres argumentos que esgrime Brennan sobre la necesidad de reglas son: el argumento de la pertinencia, el argumento de la información y el argumento normativo. (Brennan, 1984, p.189-199).

5.1.- El argumento de la pertinencia.

Si reconocemos la relación directa o pertinencia entre las reglas y los resultados, estamos en condiciones de afirmar que las normas determinan el conjunto posible de resultados, así como excluyen también ciertas alternativas. Esto significa que no sólo es importante el estudio de las restricciones a las que está sujeto el elector dentro de un marco determinado, sino también cómo es posible que dicho marco le afecte, pues puede encauzar o afectar su comportamiento de una forma directa.

5.2.- El argumento de la información.

Sin duda una de las ventajas de las reglas es la información que proporcionan a los participantes sobre la acción esperada de los demás. La predictibilidad sobre las posibilidades u opciones de comportamiento de los demás no significa conocer los patrones de valores internos o elección de cada individuo, sino conocer las pautas de comportamiento. Por ejemplo las normas de tráfico nos permiten conocer el comportamiento de los demás conductores sin necesidad de conocer cual es el destino de cada viajero.

A su vez, la estabilidad de las normas es el elemento esencial para que la información suministrada sea valiosa, ya que cambios constantes supone un coste en tiempo y recursos y desaparece el estímulo para su obediencia ante la dificultad de saber si el resto de las personas las cumplirán o no. De ahí se deriva que la modificación de las reglas provoca incertidumbre sobre el comportamiento de los demás que es lo que precisamente trata de evitar

5.3.- El argumento normativo.

Las normas pueden tener un valor normativo intrínsecamente, o ese valor se puede deber a que la información que nos proporcionan acerca del proceso es esencial para determinar la deseabilidad del resultado.

Empecemos con el segundo argumento. Supongamos que como economistas nos enfrentamos a una determinada asignación de bienes entre dos personas. ¿Qué podríamos decir de esa situación? Nada. Nos proporcionan más datos, según los cuales la asignación de esos bienes ha sido el resultado de un intercambio libre de bienes privados. A partir de ahí podemos afirmar que ese resultado es óptimo en sentido de Pareto. Por lo tanto aquí, el significado normativo está vinculado al resultado, no al proceso de intercambio; el proceso, sin embargo, proporciona una prueba de la naturaleza del resultado.

Desde otra perspectiva, el primer argumento afirma que si las normas tienen un valor normativo independiente, el obtener unos determinados resultados por su aplicación, nos proporciona información para evaluar dichos resultados. Por ejemplo, nos enfrentamos de nuevo a la asignación de unos determinados bienes entre dos personas, si ese hecho se debe a un robo el resultado no es normativamente aceptable, pero sin embargo si suponemos que se debe a un intercambio libre estaremos de acuerdo con su legitimación, pues la sociedad considera constitucionalmente que el comercio es un mecanismo legítimo de apropiación.

Como comentábamos con anterioridad, la Economía Política Constitucional presta especial atención al ámbito político donde los individuos se relacionan entre si, cada uno con sus propios valores y objetivos, bajo un conjunto de reglas en virtud de las cuales cada agente está limitado por las acciones de los demás. Por ello podemos hablar de constitución política como:

"Una constitución política es el conjunto de reglas que definen el juego político-económico-social que todos deben jugar. Estas reglas definen las esferas relativas a la acción pública y privada, e impone límites externos sobre los procedimientos a través de los cuales se lleva a cabo la acción política." (Buchanan, 1981, p.4).

Esa especial atención sobre la actividad pública reside en la concepción del gobierno como una institución más, dirigidas por hombres que tienen sus propios intereses frente a la idea del déspota benevolente aconsejado por el asesor, y por ello es necesario encauzar su actividad hacia los fines para los que haya sido creado a través de las limitaciones impuestas constitucionalmente.

6. CONTRACTUALISMO.

Para la Economía Política Constitucional el diseño y la reforma de las normas es su objetivo principal de estudio. De ahí surge la cuestión fundamental ¿Cómo seleccionar la regla "mejor"? Sólo contamos con las valoraciones individuales y la mejora de los resultados de la actividad política se mide en términos de la satisfacción de los deseos de los individuos, y no en función de su aproximación a un patrón extrínseco inexistente. El único medio para el contractualista de comprobación de la deseabilidad y la legitimación de una norma es su aprobación unánime, ya que se presta el consentimiento a aquello que consideramos individualmente deseable, y por ello todos salen beneficiados. El criterio de la unanimidad es óptimo de Pareto porque nos permite afirmar, sin necesidad de comparaciones interpersonales ni normas éticas externas, que ha mejorado el bienestar de todo el grupo. (Buchanan, 1987, p.10-12). Por eso, el acuerdo unánime es eficiente en términos paretianos.

Así mismo, una vez definidas las normas por consenso, aquel resultado o norma que se obtiene por la aplicación de las *metanormas* acordadas previamente es *justo*. Estas determinan unas pautas a seguir, y obligan a su cumplimiento si hemos dado nuestro consentimiento, ya lo que los demás han creado unas expectativas sobre nuestra actuación, y pueden exigirlo de una forma "justa" (Buchanan, 1985, cap.5).

Las reglas del orden político, incluido los derechos de las personas, sólo pueden ser legitimados a partir del acuerdo, pero es necesario un organismo encargado de su cumplimiento, surge así el Estado. Por supuesto este debe tener algún medio de coacción, pero debe estar limitado en sus poderes a través de la constitución, como cualquier otra institución.

El sustrato filosófico se encuentra en las teorías contractualistas del Estado de Hobbes y Locke. Por otro lado, en el ámbito económico, Wicksell reclamará para la unanimidad el calificativo de ser el mecanismo que origina "*un nuevo principio de tributación justa*" (Wicksell, 1896).

La posibilidad de acuerdo unánime parece ser sólo una abstracción filosófica, sin una contrapartida empírica. Hay distintos argumentos para afirmar esto: se tiene que alcanzar un acuerdo que recaiga sobre todos con la consecuente reconciliación de intereses divergentes. Este objetivo se ve dificultado conforme aumenta el tamaño del grupo, y por último las relaciones políticas tienen un componente de coacción fundamental en muchas áreas por falta de información, distinto grado de poder político, influencias, etc.

La Economía Política Constitucional ofrece un programa de investigación que es un instrumento que posibilita transformar relaciones de conflicto o juegos de suma cero en instituciones de intercambio voluntario que generan juegos de suma positiva.

La teoría del intercambio voluntario o acuerdo unánime despliega todas sus posibilidades a nivel constitucional. En este contexto los intereses individuales son más difíciles de identificar a la hora de elegir entre reglas por la incertidumbre que se genera, pues las normas tienen como característica esencial su generalidad y aplicabilidad a multitud de situaciones por lo cual al individuo le resulta difícil conocer de antemano cual será su situación específica en el futuro y con ello se reduce las posibilidades de conflicto de intereses. En la medida en la que una persona no tiene unos intereses identificables se sitúa en un estado de incertidumbre que le llevará a la selección de aquella regla que maximiza su utilidad, y por eso tenderá a seleccionar a aquella institución o principio que considere más eficiente desde su perspectiva privada. A su vez, tiene en cuenta que la falta de información no le permite identificar y predecir con exactitud cual será su situación cuando se aplique la norma a casos concretos, y por eso elegirá la institución o proceso que el considere que le tratará de la forma más correcta o adecuada, sin dejar que esa decisión se deje al arbitrio de los hombres, sea cual sea la posición futura en la que se encuentre. (Brennan y Buchanan, 1985, cap. 2)

Pero para que esto sea posible hay que tener en cuenta la segunda característica de las reglas constitucionales y es su vocación de permanencia. En palabras de Brennan y Buchanan:

"La noción misma de reglas evoca o implica su existencia a través de una secuencia de períodos de tiempo. Apenas podríamos describir un juego por sus reglas si éstas tuvieran que inventarse al comienzo de cada partida. Las reglas tienden a ser cuasi-permanentes, "viven" más tiempo que los resultados de las decisiones tomadas bajo su imperio." (Brennan y Buchanan, 1985, p. 67).

La incertidumbre introducida por la generalidad y permanencia de las normas diluye la identificación de los intereses particulares e incrementa las posibilidades de un acuerdo potencial.

A pesar de que Rousseau tiene una perspectiva organicista de la sociedad posee elementos comunes con la Economía Política Constitucional, pues afirma que la voluntad general es una convención general y anterior a cualquier asunto que se convierte en contencioso, es decir, una norma constitucional sin referencias a casos concretos, y de la que se exige que *debe partir de todos para aplicarse a todos*.

Con argumentos más próximos a la Economía Política Constitucional, el filósofo John Rawls construyó su teoría sobre la *"justicia como imparcialidad"*. Rawls sitúa a los individuos detrás del velo de la ignorancia, que es un estado normativo con absoluto desconocimiento de la situación real. Esa situación les lleva a todos los individuos a derivar una serie de principios aplicables con posterioridad en la vida real y legitimados por el acuerdo tomado en una situación de imparcialidad. (Rawls, 1971).

La idea del "velo de la incertidumbre" fue introducida por Tullock y Buchanan en *"El Cálculo del Consenso"* en 1962, pero con diferencias respecto a la metodología rawlsiana. Para estos autores los individuos no derivan las normas de un ejercicio hipotético de ignorancia, el individuo no tiene que pensar como si estuviese en esa situación, sino que se encuentra en dicha situación porque tiene que optar por reglas que son de aplicación general y con vocación de permanencia.

7. ¿ES LA ECONOMÍA POLÍTICA CONSTITUCIONAL ANTIDEMOCRÁTICA?

Una de las principales críticas lanzadas contra la Economía Política Constitucional es su conservadurismo y su espíritu antidemocrático, al no admitir la regla de la mayoría simple como norma reguladora de la actividad política.

Sin embargo, en sus planteamientos básicos la Economía Política Constitucional va unida a la democracia pura, primero porque exige la participación de todos basada en la igualdad y libertad individual, y porque no puede existir esa libertad individual sino existe una limitación de la actividad colectiva sobre el individuo. (Buchanan, 1984b).

A pesar de esto, la democracia actual es la democracia representativa, ¿debemos entonces renunciar a la postura de la Escuela de Virginia? No. Para estos autores una decisión es antidemocrática si las decisiones colectivas aparecen divorcadas de la interacción de los individuos. A nivel constitucional esta participación es directa, pero a nivel postconstitucional debe seguir siéndolo, aunque sea una democracia representativa a través de la regulación de procesos concretos de los distintos ámbitos de la acción colectiva. Esto garantiza al individuo el respeto de una serie de derechos y que las decisiones se toman con garantías procesales.

La Economía Política Constitucional no pretende regular absolutamente todo a nivel constitucional, por el contrario, pretende construir o reformar un marco social para evitar que en el nombre de la mayoría se abra una puerta para que la acción colectiva se introduzca en campos donde no existe conflicto colectivo. Así mismo pretende evitar la explotación de una parte de la sociedad, y crear la posibilidad de reformas que beneficien a todos.

A nivel constitucional, se determinará que derechos son inamovibles y fundamentales, los cuales no podrán ser cambiados a no ser por unanimidad, y que nivel de aprobación exigen distintas cuestiones. En este contexto, a priori la igualdad es total y todos salen ganando, aunque con posterioridad, y como consecuencia de la aplicación de las distintas reglas haya perdedores en un periodo determinado, pero a consecuencia de la aplicación de las normas durante distintos periodos disminuye la posibilidad de que el mismo grupo se vea afectado negativamente de una forma reiterativa.

Dejar en manos de la mayoría simple cualquier decisión colectiva significa, que decisiones que incumben a todos son tomadas por el 51% de la colectividad. El 49% restante se quedaría sin ningún tipo de garantía porque cualquier resultado sería posible por la aplicación de la mayoría, norma esta que puede generar resultados distintos según la presentación de las alternativas, permite los votos estratégicos y puede derivar en una dictadura de la mayoría.

A nivel práctico, el orden político-legal puede ser clasificado de "contractario" si presenta las siguientes características: (Buchanan, 1984a, pp.240-247).

1) La actividad pública y privada de los individuos está sujeta a la ley, y limitada por unas restricciones constitucionales operativas.

2) Dentro de la política, todos los miembros tienen igual acceso a las estructuras de la toma de decisión, y todos tienen igual peso en la determinación de las decisiones colectivas.

3) Hay una distinción clara entre acciones colectivas dentro de la ley y acciones colectivas que cambian la ley, las reglas de decisión en este último caso deben ser más inclusivas que en el primero.

8. ¿CUAL ES LA FUNCION DEL ECONOMISTA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMIA POLITICA CONSTITUCIONAL?

Según Buchanan, el principal mensaje de Wicksell es que los economistas deberían *"abandonar su tarea de lanzar a los cuatro vientos consejos políticos, como si estuvieran al servicio de un déspota benevolente, y centrarse en las estructuras en cuyo interior se toman las decisiones políticas"*. (Buchanan, 1986, p.262).

Pero en ningún caso el observador externo, el economista, puede determinar cual es el resultado más adecuado para los participantes, porque no conoce sus preferencias, ni puede valorar la utilidad en términos monetarios. La política económica se aplica al mundo real y en este existe otras consideraciones además del dinero. Por eso, la función del economista es el estudio de las instituciones sociales, y proponer acuerdos dentro de estas, o su posible reforma que beneficie a todos los participantes, bajo el supuesto de que el elemento monetario es fundamental y será el instrumento que el economista utilizará para negociar, pero sin olvidar la posible intervención de otras variables.

Bruno Frey, en su libro *"Para una política económica democrática"* (1983) nos expone sus argumentos para afirmar que el economista puede intentar conseguir compromisos en áreas donde los individuos tengan intereses distintos a través de la presentación de nuevas posibilidades, la creación de un marco de incertidumbre al proponer acuerdos a largo plazo, a esto debe ir unida la vigilancia y posible sanción del incumplimiento del contrato, así como sus posibles revisiones.

Queremos destacar una última cuestión, ¿qué incentivos tiene el economista para conseguir un acuerdo? A la hora de diseñarlos hay que tener en cuenta que el economista persigue sus propios intereses. Hay que diferenciar dos tipos de asesoramiento: a un nivel particular y a un nivel social. En el proceso político cotidiano el incentivo es el salario que pague la parte interesada, ya sea un sindicato, un partido o una organización.

El papel de asesor al público en general, sobre las reglas sociales más productivas sólo lo puede realizar aquel economista independiente. ¿Pero cómo serlo? La sociedad tiene que crear los mecanismos para permitirlo, a través de la educación y la investigación de la Universidad, creación de instituciones independientes con fondos públicos que no dependan del partido en el poder, o fondos privados, medios informativos y la competencia entre los propios asesores para evitar la "dictadura" de estos.

9. CRITICAS Y COMENTARIOS.

Como todo nuevo programa de investigación la Economía Política Constitucional ha provocado todo tipo de reacciones, desde el escepticismo hasta la admiración.

No pretendemos recoger de una forma exhaustiva todas las críticas porque no es la finalidad de este trabajo, pero consideramos interesante algunos comentarios que nos pueden aclarar distintos aspectos.

1 - Las críticas más duras proceden de aquellos teóricos que consideran que el paradigma de la maximización es el más adecuado para determinar las políticas a seguir. Para Buchanan este posicionamiento metodológico imposibilita cualquier diálogo, porque parten de supuestos diametralmente opuestos. Para los primeros el Estado debe cumplir finalidades definidas de una forma totalmente independiente de las voluntades individuales.

Musgrave realiza una crítica más moderada al considerar que esta corriente ignora la acción de los grupos o colectivos, ya que no sólo existe los individuos y el Estado (Musgrave,1984,p.201-205). Esta afirmación tiene sus matices, pues Buchanan realiza el estudio de otras organizaciones en su teoría de los clubs, y en la Elección Pública hay diversos estudios sobre la formación de los grupos de presión, pues estas organizaciones son un conjunto de personas que persiguen intereses definidos individualmente, aunque compartidos.

2.- La Escuela de Virginia impone unas condiciones muy difíciles de cumplir para conseguir una reforma de las normas en aras de su estabilidad, que como anteriormente argumentamos era una de las virtudes de las normas, junto a las restricciones que incorpora sobre la arbitrariedad en la aplicación de las políticas, pero esto también tiene sus inconvenientes al limitar las posibilidades de adaptación de una sociedad. La política discrecional versus reglada es un debate que sigue abierto. Otro Premio Nobel como es Paul Samuelson critica la posición constitucionalista de Friedman en materia monetaria (Samuelson,1982,p.73). Incluso, como nos indica Fernández Cainzos, Samuelson en sus últimas manifestaciones sobre los avances de la economía obvió cualquier comentario sobre las aportaciones de la Elección Pública a la economía, lo cual indica su total oposición (Fernández Cainzos,1993, p.146).

3.- En relación a la legitimación de las normas, ¿qué valor normativo se le puede dar a aquellas que ya existen pero que no proceden de un acuerdo? Según Buchanan hay que respetar dichas normas porque proporcionan una información y unas expectativas legítimas en los individuos (Buchanan,1988,p.138). Este argumento proporciona una situación privilegiada a las normas vigentes, y por lo tanto tiene una postura claramente conservadora. Pero, como también reconoce este autor, sus ideas van encaminadas a la consecución de la reforma voluntaria a través de cambios con compensación para que nadie sufra pérdidas y con ello evitar que la única vía de escape a los conflictos sociales sean los cambios violentos. Nuestra opinión es que esta propuesta teórica no puede ser discutida sin comprobar en la realidad su factibilidad, sobre todo en sociedades con grandes desigualdades.

4.- Musgrave opina, en su artículo anteriormente citado, que si se admite la relación directa de las normas y los resultados, esto supone que el conservadurismo de las reglas lleva también al conservadurismo de los resultados, en contra de la opinión de Brennan. Sin duda el tener una serie de normas limita el conjunto factible de resultados, pero desde nuestro punto de vista no los define, por el contrario abre multitud de posibilidades que no están predeterminadas, ya que el resultado dependerá de las interacciones individuales dentro del proceso.

5.- Musgrave también se pregunta cual es el criterio operativo aplicable para tomar decisiones, y su opinión es que aunque la regla de la mayoría simple no es perfecta si lo considera como el instrumento más útil para poner en funcionamiento objetivos comunes. Los juicios de valor impregnan las afirmaciones de todos. Para Musgrave esta regla ha proporcionado a la democracia americana unos resultados aceptables, sin embargo para Buchanan ha sido uno de los mecanismos que han liberado al *Leviathán*.

6.- Otra cuestión diferente que se plantea es ¿quienes son todos cuando exigimos la unanimidad?. A esta cuestión Buchanan no ha sido capaz de dar respuesta, pues considera que la definición de la comunidad inicial está más allá de los límites del programa de investigación, aunque una vez que esta es constituida se puede limitar la edad de participación, las facultades exigibles para votar, etc.(Buchanan,1990,p.161).

7.- Buchanan afirma que su estudio normativo de las normas no tiene en cuenta las posibles desigualdades políticas porque es un modelo idealizado, así de forma análoga cuando se estudia la asignación de recursos a través de la competencia perfecta no se tiene en cuenta la distribución de la renta. Nos parece muy importante las posibilidades económicas que se poseen para ejercer la igualdad política, y como la reforma de las normas pueden afectar a la redistribución, de una forma muy breve podemos afirmar que las medidas redistributivas se encaminan hacia la reforma en las normas, y no hacia los resultados *per se*. (Buchanan,1984a)

8.- A pesar de haber tratado a la Economía Política Constitucional como un cuerpo teórico homogéneo, existen distintas perspectivas. Coleman hace hincapié en las posibilidades de reforma frente a Vanberg cuyo principal interés se centra en el estudio de las características positivas de distintas reglas y el estudio comparativo de estas, pero le presta menos atención a las posibilidades de reforma. Buchanan sin embargo estudia los dos niveles de forma consustancial, ya que el estudio de las normas tiene como finalidad la reforma. Por último destacar en Europa las ideas de Bruno Frey, cuyos esfuerzos intelectuales van dirigidos hacia la propuesta práctica de posibles medidas que pueden proporcionar el marco adecuado para conseguir acuerdos consensuados.

9.- En resumen, la Economía Política Constitucional tiene como objetivo principal el estudio de las normas que regulan la actividad colectiva. Esta actividad colectiva sólo es legítima siempre que sea por el acuerdo de todos, todos salen beneficiados, todos intercambian. Cuando reflexionamos sobre esta afirmación el primer pensamiento es que es un valor normativo ideal sin posibilidades de aplicación.

Pero, esta afirmación tan tagante pierde su esencia, cuando esta escuela nos presenta un marco de incertidumbre sobre decisiones que nos van a afectar a largo plazo y de una forma poco predecible. Entonces se abre la posibilidad de un acuerdo unánime, ante la dificultad de los individuos de identificar los intereses diametralmente opuestos, y se abre una puerta a la negociación y al acuerdo entre hombres egoístas.

Esta metodología es aplicable a múltiples áreas de la vida colectiva, aunque la Economía Política Constitucional ha prestado especial atención a los procesos de decisión política como mecanismos de asignación de recursos distinto al mercado, al considerar que el sector público es un elemento fundamental en las economías modernas, y como tal también se debe hacer un esfuerzo por conocer y mejorar su funcionamiento para que pueda reflejar más fidedignamente los deseos de los individuos y sea posibles las reformas pacíficas.

BIBLIOGRAFIA

- ARROW, K.: (1951) "Elección Social y valores individuales", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- BRENNAN, G.: (1984) "Limitaciones Constitucionales a los poderes fiscales del Estado", Hacienda Pública Española, n°124, 1993, p.189-199.
- BRENNAN, G. Y BUCHANAN, J.M.: (1985) "La razón de las normas", Unión Editorial, Barcelona, 1987.
- BUCHANAN, J.M.: (1949) "The Pure Theory of Government Finance: a suggested approach", Journal of Political Economy, vol.62, diciembre, 1949, pp.496-505.
- BUCHANAN, J.M.: (1954) "Individual choice in voting and the market" Journal of Political Economy, LXII, agosto 1954, pp.334-343.
- BUCHANAN, J.M.: (1964) "What should Economists do?", Southern Economic Journal, January, 1964, p.213-22.
- BUCHANAN, J.M.: (1975) "Un paradigma contractario para aplicar la teoría económica" en BUCHANAN, J.M. : (1987).
- BUCHANAN, J.M.: (1981) "Constitutional restrictions on the power of government", Ed. The American College, Pensilvania.
- BUCHANAN, J.M.: (1984a) "Contractarianism and Democracy", en BUCHANAN (1985)
- BUCHANAN, J.M.: (1984b): "Constitutional Democracy, Individual Liberty, and Political Equality", EN BUCHANAN, J. M.: (1985) pp.248-260.
- BUCHANAN (1985) Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's. New York University Press, 1985.
- BUCHANAN, J.M.: (1986) "La constitución de la Política Económica" conferencia por la concesión del Premio Nobel, en BUCHANAN, J.M.: (1987)
- BUCHANAN, J.M.: (1987) "Economía y Política. Escritos Seleccionados". Universidad de Valencia.
- BUCHANAN, J.M.: (1987a) Economics. Between Predictive Science and Moral Philosophy. Texas University Press, Texas.
- BUCHANAN, J.M.: (1987b) "Aproximación de un economista a la política como ciencia". Estudios Públicos. n°25, 1987, Chile, p.1-16.
- BUCHANAN, J.M.: (1990) El campo de la Economía Constitucional, Hacienda Pública Española, n°124, 1993, p.153-162.
- DOWNS, A.: (1957) "La teoría económica de la democracia". Editorial Aguilar, Madrid, 1973.
- FERNANDEZ CAINZOS, J.: (1993) "Economía Constitucional y Constitución Económica". Hacienda Pública Española. n°124, 1993.
- FREY, B (1983) "Para una Política Económica Democrática". Alianza Editorial Madrid, 1987

- HOBBS, T. (1651) *"Leviathán"*, Ed. Nacional, Madrid, 1980.
- LAKATOS, I.: (1978) *Metodología de los Programas de Investigación Científica*, Alianza Editorial, 1983, Madrid.
- LOCKE, J.: (1690) *"Dos Ensayos sobre el gobierno civil"*, Espasa Calpe, Madrid, 1991.
- MAQUIAVELO, N.: (1513) *"El Príncipe"*, Ediciones Altaya, 1993.
- MUSGRAVE, R.: (1984) "Comentario a Brennan", en *Hacienda Pública Española*, nº124, 1993, pp.201-205.
- MILL, J.S.: (1861) *"Libertad, Gobierno Representativo, Esclavitud Femenina"*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965.
- MUELLER, D. (1989) *"Public Choice II"*, Ed: Cambridge University Press, New York.
- PUVIANI, A.: (1903) *"Teoría de la ilusión financiera"*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.
- SAMUELSON, P.: (1982) "Comentario" en PECHMAN, J.A. Y SIMLER, N.J.: (1982) *"La Economía al Servicio Público"*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- VANBERG, V.: (1988) "La "teoría del orden" como economía constitucional. La concepción alemana de la "economía social de mercado." *Hacienda Pública Española*, nº124, 1993.
- RAWLS, J.: (1971) *"Teoría de la Justicia"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- WICKSELL, L. (1896): "Un nuevo principio de tributación justa", *Hacienda Pública Española*, nº 36, pp.287-296.

Por supuesto, la ilusión también aparece en el mercado. Las tácticas comerciales empleadas para llegar a ser bastante duras, incluyendo la venta de productos que crean adicción y las técnicas de control psicológico utilizadas por sectas y por algunas redes de ventas en pirámide o multinivel. En uno y otro caso lo que se pretende es perturbar, desconectar o inhabilitar el sistema lógico del consumidor.

Algo semejante ocurre en las relaciones entre el ciudadano y el sector público. No tiene nada de extraño que, en determinadas circunstancias, las políticas y proyecciones públicas se distorsionen de forma que provoquen ilusión fiscal, por lo que interesa disponer de una guía mínima que ayude a evitar estos errores de conceptualización y permita un cierto control de la efectividad real del gasto público.

Una excelente exposición de los elementos de ilusión fiscal por la vertiente de los ingresos del estado se encuentra en Buchanan (1967, v.c. 1973). La otra vertiente, la ilusión en el gasto público, no está tan desarrollada en la literatura científica. Buchanan señala una sola figura de ilusión fiscal por el lado del gasto, la que aparece a continuación en cursiva con el número 1; las que le siguen, a falta de una referencia acreditada, deben entenderse como meras notas para una aproximación al tema.

1. Ocultar la verdadera naturaleza y la cuantía de los programas presupuestarios de tal modo que parezca que se dedican sumas mayores a los programas más populares. Esta figura básica puede extenderse a la distribución presupuestaria entre inversión y consumo y entre distintos colectivos ciudadanos. Además, el presupuesto puede ejemplarse con variaciones significativas respecto al presupuesto aprobado, con lo que se dispone de un instrumento adicional para provocar ilusión, porque la información acerca de la ejecución del presupuesto suele ser más opaca. La