

# EL CONTRACTUALISMO: UNA ORIENTACION DE LA ECONOMIA DEL BIENESTAR

Por TOMAS A. ESTEVE SERRANO

## I. ECONOMIA Y CONTRACTUALISMO

Salvo que se esté dotado de un gran optimismo, más bien de penosa ignorancia, es difícil que ningún economista competente llegue a asegurar que la economía, o lo que conocemos como economía, es ya plenamente una ciencia. La economía no es una ciencia en el sentido de ciencia empírica, no lo es al menos todavía, pese a los esfuerzos desplegados para conseguirlo. Por otro lado, una economía circunscrita exclusivamente dentro de la disciplina de una ciencia empírica quizás paralizase ciertos tipos de análisis y reflexiones, aunque hay que reconocer que de este modo se obtendrían nada desdeñables ventajas de comunicación, de seguridad y de acumulabilidad en los conocimientos.

Es fácil predecir que el camino principal conduce hacia un futuro de ciencia empírica. Sin embargo, la gran tradición de lo que conocemos como economía ha sido ante todo una reflexión sobre ciertos aspectos de la interacción social, una reflexión libre, imaginativa, realista, y en gran parte relevante, que ha surgido y se ha desarrollado con un claro rigor lógico, buscando al tiempo la cuantificación y su posible experimentación, pese a que, en gran parte, no ha podido someterse al contraste empírico. Y pese a ello sus frutos no han sido desdeñables. El tema del contractualismo se inserta en la línea de este tipo tradicional de pensamiento económico.

En las líneas que siguen vamos a examinar algunos temas «contractualistas» en economía. Adelanto que no es mi propósito realizar un estudio detallado de los mismos, sino realizar una serie de anotaciones que espero completar en trabajos posteriores. Por el momento sólo se trata de cumplir una misión informativa sobre lo que se ha dado en llamar contractualismo

desde la perspectiva de un economista. Incluso me apresuro a advertir que ciertos temas, por otra parte muy importantes, sólo obtendrán en este artículo una breve mención. Pienso que tratándose de un número monográfico, muy probablemente merecerán atención de otros especialistas que participen en este número de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, que al seleccionar el tema da una sólida prueba de estar al día en cuanto a corrientes intelectuales.

Empezaré por llamar la atención sobre el término «contractualismo», término que no me parece adecuado por cuanto puede dar la falsa impresión de que estamos ante una «escuela» organizada alrededor de unos «maestros» y unos seguidores que desarrollan y prolongan la enseñanza de los mismos. Existen sin duda una serie de pensadores y de centros de investigación que prestan especial atención a estos temas, pero se trata de algo que está todavía tan en embrión que difícilmente puede asimilarse a nada institucional o intelectualmente rígido. Y en todo caso entiendo que la pretensión de encasillar en «escuelas» es algo que se aviene mal con el carácter de aventura analítica y sugeridora que mantiene el contractualismo, término que, sin embargo por razones de comodidad, seguiré utilizando.

El interés, la metodología contractualista, ha surgido con ocasión de diversos problemas y temas. Lo que posiblemente pueda causar más sorpresa es comprobar que el contractualismo en economía, o en temas afines tratados por economistas, tienen su origen no tanto en Rousseau como en Pareto. Pasemos a examinar algunos de los aspectos del contractualismo desde la perspectiva de la economía.

## 2. LA NUEVA ECONOMÍA DEL BIENESTAR Y EL CRITERIO PARETIANO

Uno de los puntos de origen intelectual del moderno contractualismo es la que se llamó «nueva» economía del bienestar. La economía del bienestar constituye el intento quizás más ambicioso de establecer una lógica, una fundamentación, de la política económica con base en el *corpus* de la teoría económica que enlaza con el utilitarismo y con la economía de los clásicos ingleses del pasado siglo, tradición que es recogida y reformulada a principios de este siglo con una obra importante de Pigou (1).

---

(1) El libro de PIGOU es *The economics of welfare*, 1932, que constituye la reelaboración de un libro anterior, *Wealth and welfare*, 1912.

Pigou es un economista que no ha recibido la consideración merecida. Aunque es verdad que con frecuencia resulta algo ingenuo, desde la perspectiva relativista y formalizada de la economía actual, su análisis contiene, en parte, una sustancial ac-

En la década de los años cuarenta, con Kaldor, Lange, Hicks y otros economistas, surge la «nueva» economía del bienestar que pretendía una fundamentación de la política económica, trasponiendo las aportaciones del análisis y de la teoría económica, sin tener que recurrir a la comparación entre valores y objetivos, evitando muy en particular todo lo que pudiera suponer una comparación entre preferencias o valoraciones entre diferentes personas. Si los valores carecen de entidad objetiva, una de las consecuencias será la incomparabilidad entre los valores. Por la misma razón tampoco entre los valores considerados como valoraciones personales cabe la comparación interpersonal (2).

¿Qué salidas caben desde esta perspectiva? Para no terminar en un nihilismo la acción política busca el escape del «compromiso» (3). En economía se ha buscado una solución más coherente y de ahí la introducción del criterio paretiano en formulaciones *ex post* o *ex ante*. Este criterio enuncia que una situación es mejor que la precedente en la medida que en la nueva situación hay por lo menos una persona que ha resultado beneficiada con el cambio, mientras que no hay ningún perjudicado. Consecuentemente, una situación se dice óptimo paretiana cuando no hay posibilidad de obtener alguna mejora,

---

tualidad. Su redescubrimiento de las economías externas constituye un hito en el pensamiento político económico y su insistencia en el «efecto riqueza», incluso su predisposición a asumir la flexibilidad de los precios, constituyen, cuando menos, puntualizaciones muy a tener en cuenta ante el pretendidamente «general» modelo keynesiano.

(2) La crítica a la concepción pigouviana la inicia Robbins, la recoge Harrod y la precisa Kaldor, todo ello a finales de la década de los treinta. Desde entonces la nueva economía del bienestar constituye una subdisciplina de la economía que ha sido extraordinariamente prolífica, sobre todo en algunos periodos y ambientes. Una selección de escritos aparece en ARROW y SCITOVSKY (eds.): *Readings in welfare economics*, American Economic Association Series, 1969. Posiblemente la selección mejor de los textos básicos sea la de CAFFE (ed.): *Saggi sulla moderna economia del benessere*, Torino, 1956.

Como ya he dicho, la literatura sobre la economía del bienestar es extensísima. Hay algunas referencias que ya son clásicas. Una obra de claro enlace pigouviano es MEADE: *Trade and welfare*, 1955. Críticas juzgadas en su día demoledoras fueron las de GRAAFF: *Theoretical welfare economics*, 1957. Menos tersa, pero quizá más ilustrativa, es LITTLE: *A critique of welfare economics*, 1950.

La moderna economía del bienestar resulta muy dispersa. Para dar una idea, por desgracia incompleta, es obligada referencia a MISHAN: *Welfare economics. Five introductory essays*, 1964, y del mismo autor, *Cost-benefit analysis*, 1975.

(3) De todos modos dicho «compromiso», salvo el realizado a nivel individual, presupone, implícitamente, la existencia «objetiva» de los valores y su posibilidad de comparación.

para al menos uno de los participantes, a través de alguna modificación, cambio o reorganización, sin causar perjuicio a algún participante (4).

El criterio paretiano de bondad es un criterio fuertemente restringido, en cuanto a su ámbito y en cuanto a su sentido, por varias razones:

1.<sup>a</sup> Su campo de aplicabilidad es en principio muy limitado porque en la mayoría de las alteraciones o modificaciones que se experimentan en la realidad hay una mezcla de ventajas y de inconvenientes. Con un cambio político económico algunos pueden resultar beneficiados, pero también habrá, con toda probabilidad, algunos perjudicados.

2.<sup>a</sup> Se trata de un criterio que no posibilita la evaluación de la bondad o de la eficacia absolutas, sino que se trata de un criterio para apreciar la exigencia de una ganancia respecto a un punto de partida, de referencia, que es el *statu quo*. El criterio no proporciona criterios de «bondad», sino de «mejoría».

3.<sup>a</sup> La apreciación está condicionada a cual sea el punto de partida, por lo que dos situaciones juzgadas favorablemente por la aplicación del criterio paretiano resultan incomparables si se trata de situaciones que arrancan de puntos de partida diferentes.

4.<sup>a</sup> El criterio concentra su apreciación a si se ha obtenido, o no, una mayor eficiencia. Ahora bien,

- a) utiliza un concepto limitado y particular, no único, de eficiencia;
- b) deja a un lado todo lo relativo a la bondad o maldad de la distribución de los recursos en la situación original.

El que el criterio paretiano ignora deliberadamente todas las apreciaciones relativas a la distribución es una crítica válida. Pero esta ignorancia se explica precisamente porque se parte de la premisa de la incomparabilidad entre valores, en este caso entre eficiencia y justicia.

(4) El llamado criterio paretiano no fue enunciado así por Pareto, sino que su formulación usual se debe a HICKS en su artículo *The foundations of welfare economics*, en «Economic Journal», diciembre 1939.

Pareto, uno de los grandes economistas cuya cultura e inquietudes intelectuales le llevó a la sociología y a la ciencia política, merece ser consultado en sus originales. Sus formulaciones resultan ser mucho más sutiles y muchísimo menos simplistas de lo que puede deducirse del uso que en su nombre se hace en la mayoría de la literatura. Sobre nuestro tema puede verse su tratado de sociología, PARETO: *Traité de sociologie générale*, 1919 (por ejemplo, volumen segundo, secciones 2128-2139). Un estudio moderno es el de TARASCIO: *Pareto's methodological approach to economics*, 1968.

5.<sup>a</sup> El criterio es claramente conservador en el sentido de que contiene un sesgo pronunciado a favor del *statu quo*,

a) porque el criterio equivale a considerar aceptable el *statu quo*, salvo prueba en contrario;

b) por la infrecuencia de situaciones tras el cambio en las que no haya ningún perjudicado;

c) porque desconsidera todo lo relativo a la justicia, cualesquiera sea su sentido, de la distribución de los recursos, de todo orden, en el *statu quo*.

Con todo, y pese a sus profundas limitaciones, el criterio paretiano ha demostrado ser capaz de útiles aplicaciones. La demostración de que el modelo de mercado competitivo conduce a situaciones de mayor eficiencia, de mejoría, según una evaluación óptimo paretiana, constituye una notable aportación, y en su día supuso un avance notable en los modos de evaluación de procesos o sistemas.

En esencia, la demostración se articula en dos premisas y una conclusión:

1) el intercambio es una relación de interacción social que produce beneficios mutuos;

2) el mercado competitivo es la institucionalización del intercambio, luego

3) el mercado competitivo es la institución que permite maximizar los beneficios obtenibles del intercambio.

En todo razonamiento correcto de política económica hay una premisa valorativa, normativa, y otra cuya formulación discurre en un plano positivo, descriptivo, científico. Por eso en el razonamiento anterior conviene distinguir dos partes: una, la formulación del criterio de evaluación (el óptimo paretiano) y la de sus implicaciones y condiciones; otra, la expresión del funcionamiento del mercado competitivo, y la de las condiciones para su equilibrio.

En el caso concreto que nos ocupa puede demostrarse que las situaciones en que se da el óptimo paretiano son idénticas a las situaciones en las que el mercado ha llegado al equilibrio, de donde la conclusión que el mercado competitivo es una institución que conduce a la máxima eficiencia (en sentido paretiano) (5).

---

(5) Vale la pena pormenorizar algo más el razonamiento dado que con demasiada frecuencia el argumento se presenta de forma demasiado críptica, o quizá demasiado compacta:

(a.1) El intercambio voluntario (o la reasignación de los recursos) produce ventajas mutuas.

La demostración es importante aunque hay que evitar forzar su significado. En un plano analítico hay que considerar que la eficiencia a que conduce el funcionamiento del mercado se quiebra cuando se insertan en el modelo las externalidades y los bienes públicos. Por otro lado, dicha demostración no cabe transformarla, sin más, en una justificación de los sistemas efectivos de economía de mercado, y mucho menos en una defensa dogmática del sistema capitalista. Con todo, se trata de elementos, de razonamientos, que podrían formar parte de un argumento en tal sentido (6).

El criterio del óptimo paretiano expresa el reconocimiento de las ventajas que se producen en una relación de intercambio, aun cuando los participantes estén dotados de distinto poder, siempre y cuando el intercambio sea plenamente voluntario, en el sentido de que pese a la posible diferencia de poder, el cambio no se realiza fuera de los límites marcados por las preferencias de los participantes: el precio efectivo ha de estar dentro de las relaciones de intercambio «preferidas».

El criterio es la traducción de las ventajas del intercambio (o de la libre reasignación de los recursos), de modo que lo que dice el criterio es que 1) hay que aprovechar al máximo las ventajas potenciales del intercambio (o de la reasignación), y que, por tanto, 2) la situación ha llegado al límite, se ha

(a.2) El criterio del óptimo paretiano parte de subrayar la mejora que se da en las situaciones tras el cambio. Por eso el óptimo paretiano se formula como la situación en la que ya se han agotado todas las posibilidades de ganancia mutua a través del intercambio (o de la reasignación de los recursos).

(a.3) Al óptimo paretiano se ha llegado cuando se dan ciertas condiciones (XX).

(b.1) El mercado competitivo es la institucionalización del intercambio. Es a través del funcionamiento de dicho tipo de mercado como se obtienen las ventajas del intercambio (o de la reasignación de los recursos).

(b.2) El mercado está en «equilibrio» cuando se han agotado todas las posibilidades de obtener mayor utilidad, mayor ganancia, a través del intercambio (o de la reasignación de los recursos).

(b.3) El mercado está en equilibrio cuando se dan ciertas condiciones (YY).

(c) Puede comprobarse que las condiciones (XX) son idénticas a las (YY), luego el mercado competitivo es una institución cuyo funcionamiento conduce a situaciones óptimo paretianas.

(6) Por varias razones la utilización del argumento paretiano en apoyo del sistema de economía de mercado presenta dificultades. Por un lado, porque los críticos del capitalismo suelen rechazar el valor eficiencia, pero, por otro lado, es evidente que con mucha frecuencia el modelo de mercado competitivo no se corresponde con las características de los mercados en la realidad.

llegado al «equilibrio», cuando se han agotado todas las posibilidades de ganancia a través del intercambio (o de la reasignación).

Una situación en la que, respecto al punto de partida, hay algunas personas que, subjetivamente, han experimentado alguna mejoría, y en la que no existe nadie que haya resultado perjudicado, es una situación claramente mejor que la anterior. Una situación paretiana es, o bien una situación mejor que la precedente, o bien una situación que no puede mejorarse sin causar alguna lesión. Por tanto, una situación paretiana es una situación deseable dentro de un determinado esquema de supuestos y restricciones.

Antes hemos mencionado cómo la aplicabilidad para la acción política será reducida —casi siempre habrá algún perjudicado— y cómo la «calidad» de la mejoría, dadas sus condicionantes y omisiones, será siempre muy relativa. Con todo, algunos destacados economistas han considerado que puede resultar un criterio útil de evaluación política económica si es usado con precaución y con conocimiento preciso del contexto, dentro del que tiene sentido su aplicación, y de su alcance.

Por muy limitado que nos parezca el criterio paretiano, y desde luego lo es, no es de extrañar que siga siendo invocado siempre que sea posible, y que dé lugar a reformulaciones del mismo, como luego veremos, porque se trata de uno de los pocos criterios de evaluación de la acción política que es congruente con una serie de supuestos, de amplia aceptación en la filosofía moderna, como son los del relativismo axiológico y el de la incomparabilidad interpersonal.

### 3. LAS PROLONGACIONES DEL CRITERIO PARETIANO

Como derivaciones del criterio paretiano, como intentos de desarrollar las implicaciones y la aplicabilidad del mismo hay que considerar los llamados criterios de compensación, así como la orientación del contractualismo.

#### 3.1 *Las variantes del principio de compensación*

Como hemos destacado antes, lo normal de las consecuencias de medidas adecuadas de política económica es que produzcan beneficios acompañados de ciertos perjuicios e inconvenientes. Ahora bien, si los beneficios que han de recaer en los beneficiados son tales que éstos están en condiciones de satisfacer la compensación que pedirían los perjudicados, y después de ello seguir obteniendo un excedente, la situación *ex post*, la situación después del cambio o de la medida político económica, sería una situación

preferible en sentido paretiano (7). Si se llega a una situación en la que no hay posibilidad de ganancias netas ulteriores estaremos en una situación óptimo paretiana.

Nótese que la compensación a que se refiere el criterio es «potencial», se trata de saber si con el excedente bruto derivado del cambio o la medida habría posibilidad de pagar una compensación hipotética y obtener un excedente neto. Si esto es posible, en cierto sentido es claro que la medida en cuestión es defendible por cuanto ofrece posibilidades de mejora para el colectivo. *Stricto sensu* la compensación efectiva es innecesaria. Sólo lo es a efectos de mejorar la distribución.

Si bien el criterio de mejoría paretiana no era de aplicación en las situaciones en que hay ventajas pero también inconvenientes, a través de la compensación se puede volver a aplicar el criterio paretiano. La referencia a la compensación potencial introducida por Kaldor para salir del *impasse* de las situaciones mixtas —con beneficios e inconvenientes—, resulta ser un expediente muy útil.

Como acabamos de señalar, el criterio kaldoriano de la compensación no exige el desembolso efectivo de la compensación. El pago de la compensación tropieza con dificultades, pero también el criterio «compensatorio» tiene limitaciones. Empecemos por estas últimas.

El criterio, para preservar la incomparabilidad de las valoraciones y para evitar la comparación de los efectos de las medidas en diferentes personas, exige que el monto de la compensación sea determinado subjetivamente por los afectados. El criterio es así perfectamente congruente con las premisas axiológicas de partida, pero tiene como incómoda consecuencia el que impide la calificación «objetiva» de las medidas de política económica. La aceptabilidad de una medida político económica depende de la valoración enteramente subjetiva que realizan los afectados, lo que supone que la misma medida puede ser aceptable en unas circunstancias y no en otras, y que la aceptabilidad depende asimismo de quienes sean las personas afectadas, de su situación, de sus características, etc. El planteamiento es correcto pero no coincidente con la apreciación «objetivista» con que se intentan evaluar usualmente las medidas en la práctica político-económica (en la que se consideran la adecuación respecto a ciertos objetivos, la intensidad, la evolución temporal de sus efectos, etc.).

Vale la pena señalar que asimismo este criterio no da base para comparar entre sí a dos medidas que hayan pasado el *test* de la compensación.

Una importante objeción al criterio de la compensación fue expuesta por

---

(7) Naturalmente la situación será paretiana sólo si la compensación es efectiva.



Scitovsky. Se trata de que puede conducir a resultados ambiguos, es posible que tanto los beneficiados estén en condiciones de compensar a los perjudicados, como que los potencialmente amenazados puedan sobornar a los posibles beneficiarios para que desistan de la medida (8).

Además, el criterio «compensatorio», al igual que el paretiano, ignora totalmente los aspectos y las consecuencias distributivas (9).

Por lo que se refiere a la práctica de la compensación, en el caso que se quiera que sea efectiva, ésta tropieza con otras dificultades. Supone que se conocen con suficiente precisión quiénes son los beneficiados y quiénes los perjudicados; asimismo supone que tanto los beneficios como los perjuicios puedan ser evaluados cuantitativamente. Esto deja fuera de la posible compensación aquellas medidas cuyos efectos sean difusos, indivisibles, de difícil asignación individualizable, lo que sucede frecuentemente tratándose de externalidades. Asimismo, la práctica de la compensación depende mucho del número de los afectados; si éste es muy grande es muy posible que la compensación efectiva sea muy difícil, aparte de que es posible que en este caso los costes de la transacción sean superiores a los perjuicios que se intentan compensar.

---

(8) La crítica de Scitovsky se aplica al criterio kaldoriano que no exige el pago efectivo de la compensación.

Sea  $X$  que desea realizar la medida ( $m_i$ ) que beneficia a  $X$ , pero perjudica a  $Y$ . Supongamos que el beneficio es  $B_x$ , y que los efectos desfavorables se evalúan en  $P_x$ . Si  $B_x > P_x$ , la medida pasa el *test* de Kaldor.

Pero cabe una comparación alternativa. Es posible que a los ( $Y$ ) les resulte interesante entregar a  $X$  una cantidad tal que  $T_x$ , que lógicamente ha de ser  $T_x < P_x$ . Puesto que  $B_x > P_x$ , será  $T_x < B_x$ . En principio, los ( $X$ ) no deberían renunciar a adoptar una medida que les pueda reportar  $B_x$  a cambio de recibir una cantidad menor  $T_x$ .

Debe quedar claro que la objeción no tiene sentido en el caso de que la compensación sea hecha efectivamente, porque en este caso los perjudicados, los ( $Y$ ), después de recibir una compensación suficiente, no deben tener ningún incentivo para reaccionar intentando el soborno que les supone un desembolso efectivo.

La consecuencia de toda esta discusión es la formulación de un nuevo criterio por Scitovsky. Según este criterio una medida resultará aceptable cuando se den dos condiciones: primero, que los beneficiados estén en condiciones de pagar compensación adecuada a los perjudicados, y además que los potencialmente perjudicados no estén en condiciones de compensar a los potencialmente ganadores para que desistan de la medida. Como se ve el criterio se formula dentro de que el supuesto en la compensación es sólo potencial, no efectiva.

(9) De ahí el criterio de evaluación de Little: debe tratarse de una medida que pase el criterio de Scitovsky, y además de que la distribución *ex post* no debe ser peor que la inicial.

### 3.2 *La unanimidad contractual*

El criterio de la unanimidad fue introducido por Wicksell y ha sido resucitado de forma convincente por Buchanan.

Consideremos una situación a la que todos se adhieren, una medida que todos aceptan. Si la situación o la medida en cuestión es aprobada de este modo, es como si todos los implicados hubieran suscrito un contrato (implícito) aceptando la nueva situación o la nueva medida.

Si se ha llegado a una situación que merece la ratificación unánime, el consenso, el acuerdo contractual (implícito), es porque la nueva situación ha de ser considerada de mejoría paretiana. Si se llega a un punto en que no hay posibilidad de acuerdos unánimes posteriores es porque se ha llegado a una situación que es óptimo paretiano.

El criterio de la unanimidad guarda ciertas relaciones con el criterio paretiano y con el criterio de compensación kaldoriano.

A) La unanimidad final implica el óptimo paretiano, pero no a la inversa. Si se obtiene el respaldo unánime es evidente que no puede haber habido nadie perjudicado y que sin embargo habrá algunos, o muchos, beneficiados. Pero si se llega a una situación paretianamente mejor, o incluso óptima, los beneficiados respaldarán la nueva situación o medida, es decir, votarán a su favor. Sin embargo, no es seguro que los demás, aunque no hayan sido lesionados, voten a su favor. Es posible incluso que voten en contra precisamente por no haber obtenido un beneficio. En consecuencia, una situación o medida paretianamente buena puede ser refrendada por unanimidad, pero también es posible que sólo obtenga un respaldo, una votación mayoritaria, o incluso minoritaria.

Esto significa que el conjunto de situaciones óptimo paretianas es más amplio que el conjunto de situaciones aceptables por unanimidad, contractualmente. De donde una situación con respaldo unánime es necesariamente «mejor» en sentido paretiano, pero una situación con respaldo no unánime puede representar, o no, una mejoría en sentido paretiano.

El conjunto de situaciones que son aprobadas unánimemente son situaciones de mejoría o de óptimo paretiano. El conjunto de situaciones con apoyo no unánime pueden ser situaciones paretianas o situaciones no paretianas.

A la inversa. Una situación de mejoría o de óptimo paretiano puede recibir el apoyo de un voto unánime, pero también puede recibir un apoyo simplemente mayoritario o incluso minoritario. Por su parte, el conjunto de situaciones no paretianas sólo pueden ser votadas no unánimemente.

Esquemáticamente:

- |     |                                  |   |                           |
|-----|----------------------------------|---|---------------------------|
| 1.1 | <i>Voto unánime</i>              | → | Situaciones paretianas    |
| 1.2 | <i>Voto no unánime</i>           | ↙ | Situaciones paretianas    |
|     |                                  | ↘ | Situaciones no paretianas |
| 2.1 | <i>Situaciones paretianas</i>    | ↙ | Respaldo unánime          |
|     |                                  | ↘ | Respaldo no unánime       |
| 2.2 | <i>Situaciones no paretianas</i> | → | Respaldo no unánime       |

En definitiva, el criterio de la unanimidad, típico del contractualismo, es un criterio más exigente que el paretiano. Paralelamente es un criterio más seguro: siempre que hay unanimidad, hay mejoría en sentido paretiano.

La unanimidad presenta parecidos inconvenientes a los que presenta el criterio paretiano. Sin embargo, es un criterio especialmente práctico y útil porque precisamente a través de la unanimidad se puede «revelar» la presencia del óptimo paretiano. El logro del consenso exterioriza la existencia de una situación mejor, mejoría que sin la manifestación de tal acuerdo, o contrato implícito, quizá no fuera visible.

Un tema con entidad propia es el del análisis de las condiciones y de los supuestos dentro de los cuales cabe esperar un acuerdo unánime. En principio, la unanimidad no puede darse cuando nos enfrentamos a situaciones de conflicto puro, en situaciones redistributivas, o en situaciones que en teoría de juegos se llaman situaciones de «suma nula». Se trata de todas aquellas situaciones en que lo que de más vaya a uno de los participantes significa una minusvalía equivalente para el resto. Aquellas situaciones en las que las perspectivas derivadas de un cambio son las de que algunos obtendrán ciertos beneficios o ventajas acompañados de un total de desventajas de igual magnitud que recaen sobre el resto, son situaciones en las que las ventajas para unos son a costa de las desventajas para otros. En principio no cabe esperar que este tipo de medidas redistributivas sean nunca votadas unánimemente (10). La unanimidad se convierte así en una garantía frente al arbitrio de un expolio cuyos resultados se transfieren a otros. Sin embargo, y como veremos luego, incluso en estos casos es posible la unanimidad, a través del «inter-

(10) Véase BUCHANAN y TULLOCK: *The calculus of consent*, 1965. Hay también otros casos en los que el acuerdo unánime es difícil:

- Cuando los efectos son indivisibles, no asignables individualmente (son los efectos «difusos» de muchas externalidades).
- Cuando siendo los efectos divisibles, estos efectos no son susceptibles de exclusión (es el caso típico de los llamados «bienes públicos»).
- En general, tratándose de efectos divisibles e individualmente asignables, cuando se presentan situaciones llamadas en la teoría de juegos del tipo del «dilema del prisionero».

cambio de votos», con lo que la unanimidad pierde uno de los principales argumentos a su favor.

B) Veamos ahora la relación entre la unanimidad y el criterio de compensación. Es posible que la unanimidad sea la consecuencia de una situación que es considerada en su conjunto mejor por todos aunque concretamente sólo mejore a unos pocos. Sin embargo, más corrientemente la unanimidad se da tras haberse procedido a la oportuna compensación efectiva, no potencial, de los posibles perjudicados, e incluso de aquellos que no hubieran recibido ni ventajas ni desventajas (11).

La compensación puede ser previa o realizarse con posterioridad al acuerdo unánime. Por otra parte, la compensación puede realizarse en dinero, pero es mucho más frecuente que adopte otras formas.

A través del mecanismo de elaboración presupuestaria (12), a través de la distribución de las cargas impositivas, del otorgamiento de subvenciones o transferencias, o la realización de gastos públicos con beneficios localizables, es fácil que tengan lugar tales «compensaciones» entre las fuerzas políticas parlamentarias. Pero no sólo el presupuesto, sino que toda la actividad de discusión y aprobación legislativa se presta, supuestas ciertas condiciones, a que se realicen compensaciones que puedan llevar a la unanimidad.

Una forma frecuente que pueden adoptar tales compensaciones en la vida parlamentaria es el «intercambio de votos». Este intercambio puede ser explícito, pero también puede ser implícito. Este último es también conocido en la literatura técnica anglosajona como *log-rolling*.

Veamos el intercambio explícito. Sea un proyecto de medida ( $m_1$ ) de la que se esperan beneficios muy concretos y notables para el grupo ( $X$ ), mientras que el resto ( $Y$ ) prevé que no recibirá influencias o incluso que puede tener que soportar algunas desventajas si se adopta la medida. Sea asimismo otro proyecto de medida ( $m_2$ ) de la que los ( $Y$ ) pueden esperar grandes beneficios, mientras que o no afecta a los ( $X$ ) o los ocasiona algunos perjuicios. Es posible que, si el grupo ( $X$ ) está muy interesado en que pase ( $m_1$ ), mientras que ( $Y$ ) está muy interesado en que se apruebe ( $m_2$ ), ambos grupos se pongan de acuerdo de modo que se comprometan tanto unos como otros a votar tanto una ley como la otra.

La unanimidad puede resultar, por tanto, del intercambio de votos explícito, de un compromiso de reciprocidad. Para que tal acuerdo tenga lugar

---

(11) Con ello no se niega la posibilidad de unanimidad en base a un comportamiento altruista o apoyado en una concepción del interés general.

(12) El «compromiso» político supone una cesión de posturas ideológicas de alguno de los participantes. La «compensación» hace más llevadera dicha cesión y, por tanto, facilita la realización de tales compromisos.

es necesario que se den ciertas condiciones. En primer lugar, es necesario que haya grupos muy «apasionados», es decir, que haya diferencias muy acusadas en la intensidad de las preferencias, diferencias que a su vez se relacionarán con el hecho de que la distribución esperada de los efectos sea muy desigual.

En segundo lugar, es necesario que los beneficios derivados sean divisibles, claramente asignables a ciertos grupos concretos (13). Es necesario que el grupo (X) cuente con percibir un conjunto de beneficios exclusivos, de tal modo que se pueda excluir de su disfrute a todas las personas ajenas al grupo (Y). Lo mismo tendría que suceder con el grupo (Y) respecto a los beneficios esperables de la adopción de la medida ( $m_2$ ) (14).

Por último, si la votación no tiene lugar simultáneamente es evidentemente necesario, para que tenga lugar el acuerdo, que exista la confianza suficiente entre los grupos políticos de que se respetarán los pactos.

Una forma más sutil de compensación a través del intercambio de votos se da cuando tal intercambio se dice «implícito». Es el llamado *log-rolling* procedimiento que ha sido particularmente estudiado por Buchanan y Tullock.

Este intercambio implícito puede darse porque con frecuencia lo que los parlamentarios someten a votación son propuestas complejas. Se trata bien de proyectos de los que cabe esperar una diversidad y pluralidad de efectos, con desigual incidencia en los diferentes grupos políticos. Pueden ser propuestas complejas también desde otro ángulo, cuando se trata de propuestas que en realidad son «paquetes» de medidas o propuestas.

Es posible, por tanto, «fabricar» propuestas complejas en las que todos los grupos políticos tengan algún interés porque en dicha propuesta se recojan de algún modo algunos aspectos que incidan de forma muy específica y favorable sobre cada uno de los grupos.

¿En qué medida influye este proceso de intercambio de votos en el logro de un óptimo paretiano? Para situar el tema recordemos que hemos sostenido que la unanimidad implicaba, diríamos que inexorablemente, la mejoría o el óptimo paretiano. A su vez dicha unanimidad puede ser propiciada

---

(13) En general, la «difusividad» de los efectos, su carácter de «externalidad», constituyen obstáculos infranqueables, sobre todo cuando el número de los afectados es elevado para el logro de acuerdos. Pero no es de descartar absolutamente la posibilidad de llegar a ciertos acuerdos sobre medidas cuyos efectos sean indivisibles, generales.

(14) En la práctica estadounidense se dice que tales asignaciones son frecuentes en la distribución de los gastos públicos. Cuando se trata de gastos públicos que claramente benefician casi exclusivamente a una localidad nos encontramos con el llamado *pork barrell* en el argot parlamentario de aquel país.

por la práctica de «compensaciones». Una forma de manifestarse dichas compensaciones es el «intercambio de votos».

En general, la unanimidad obtenida a través de la práctica de la «compensación» sigue siendo reflejo de una situación paretiana: el ejercicio de la compensación no perjudica el carácter paretiano de la situación con respaldo unánime. Sin embargo, surgen algunos problemas, y algunas dudas, cuando la compensación adopta la forma de «intercambio de votos». El tema ha sido bastante estudiado últimamente dentro de una literatura especializada, entre otros, por Bernholz. Sin pretender en estos momentos entrar a analizar la cuestión, vamos sin embargo a hacer algunas consideraciones.

La primera y más obvia es que a través del intercambio de votos es posible que se aprueben por unanimidad medidas redistributivas, medidas que, aisladamente, nunca pueden ser contempladas desde el criterio paretiano, que, como hemos subrayado repetidas veces, deja fuera de su ámbito cualquier consideración sobre la distribución y, por consiguiente, ignora, por definición, todas las posibilidades de mejora que podrían obtenerse a través de la redistribución de los recursos.

Pero el intercambio de votos y la consiguiente unanimidad no arruina completamente la seguridad que podríamos tener de que estamos ante una mejoría paretiana. Es cierto que la unanimidad que obtiene la medida ( $m_1$ ) o la ( $m_2$ ) no garantizan en modo alguno que nos encontremos con medidas paretianas, puesto que la primera puede que perjudique algo al grupo ( $Y$ ), mientras que la segunda puede causar algún inconveniente al grupo ( $X$ ). En este caso habría que considerar *el conjunto de las dos medidas*, y en este caso sigue siendo cierto que la unanimidad que merecen las dos medidas son garantía de que la situación ulterior es óptimo paretiana para el conjunto de ( $X+Y$ ).

La segunda consideración se refiere a la aprobación por unanimidad de proyectos legales que constituyen paquetes de medidas. Esto es relativamente frecuente en la política económica. Supongamos que se apruebe por unanimidad un decreto-ley de medidas urgentes de política económica. El respaldo unánime es posible si, tratándose de un paquete de medidas, todos los partidos consideran que han obtenido alguna compensación en dicho decreto, bien porque en él se recogen ciertas medidas sobre las cuales tienen mucho interés político, o porque se han omitido ciertas posibilidades de actuación que consideraban muy desfavorables.

La unanimidad en este caso de intercambio implícito de votos (*log-rolling*) nos asegura que tal decreto-ley supone una mejoría paretiana para el conjunto de los partidos políticos: todos y cada uno de ellos, pese a que en algunos aspectos pueden resultar lesionados, se sienten mejor con la apro-

bación y, naturalmente, ejecución, de dicho decreto-ley. Formalmente en la terminología al uso, en la economía del bienestar la situación tras la aprobación es «paretiano-eficiente» (15).

Sin embargo, en este caso la expresión, muy probablemente, sería inadecuada. Es más que probable que, en aras de conseguir el respaldo unánime, la medida que estamos considerando sea un conglomerado de medidas y de disposiciones que hagan que el decreto-ley en cuestión sea un todo confuso, ambiguo, sin claras prioridades; falta de precisión en cuanto a medidas, a competencias, al *timing*, etc.; con una confusa e inexistente delimitación de propósitos y de medios para alcanzarlos, etc. Es posible, con todo, que se trate de un conjunto de medidas que, en líneas generales, sirvan para orientar la economía en la dirección deseada, pero es muy dudoso que lo haga con la intensidad necesaria, es muy dudoso que lo haga a los menores costes. Es posible que direccionalmente se trate de una medida eficaz, pero es muy dudoso que pueda considerarse «eficiente». Sólo sería eficiente si no hubiera otro paquete posible de medidas mejor redactado, más preciso y operativo en sus finalidades y en los medios puestos en juego, etc. En consecuencia, éste sería un caso en que la unanimidad no serviría para asegurarnos de que el Congreso había aprobado una medida «eficiente» de política económica (16).

#### 4. LA SOLUCION CONTRACTUALISTA EN EL CASO DE LAS ECONOMIAS Y DESECONOMIAS EXTERNAS

El concepto de economías y deseconomías externas es introducido por el gran maestro neoclásico Marshall, pero pertenece a su discípulo Pigou el haber reconocido la importancia del concepto que, como hemos dicho antes, constituye una de las aportaciones básicas del pensamiento económico neoclásico.

---

(15) La expresión surge en relación al intercambio de bienes. El intercambio de bienes debe llevarse hasta el punto en que no pueden realizarse intercambios ulteriores sin causar alguna pérdida de utilidad a alguno de los participantes. Cuando se ha llegado a tal situación diremos que los recursos han sido asignados de modo «paretiano eficiente». El conjunto de todos los puntos paretianos eficientes constituye la llamada «curva de contrato». Puede verse al respecto cualquier manual de microeconomía. Véase, por ejemplo, DORFMAN: *The price system*, 1964, y HENDERSON y QUANDT: *Teoría microeconómica*, 1962.

(16) La distinción entre «eficacia», en el sentido de adecuación direccional, y «eficiencia», en el sentido de adecuación óptima entre beneficios y costes, aparece en GLASSON: *Introduction to regional planning*, 1974, pág. 195, pero es una contraposición muy corriente en la literatura político-económica.

Por «externalidad» se entiende el conjunto de los efectos que recaen sobre terceras partes, no involucradas directamente en las relaciones bilaterales propias del intercambio, efectos que pueden ser positivos, denominados entonces economías externas, o negativos, las llamadas deseconomías externas. Pero las externalidades no son todos los efectos externos sobre terceros, sino que estamos ante externalidades sólo cuando se trata de beneficios o perjuicios externos que no son cotizados espontánea o automáticamente por el mercado.

De ciertas interacciones sociales pueden derivarse beneficios o economías externas que ni son cobradas por el productor de dichos beneficios, ni son pagadas por los beneficiados. Similarmente, en el mercado se dan deseconomías externas que no son pagadas por el productor o causante de las mismas ni son objeto de cobro compensatorio por los perjudicados. La consecuencia de ese no-registro por el mercado del precio de los efectos externos es que la producción de las economías externas se realiza por debajo de lo que sería deseable, y posible, mientras que la producción de las deseconomías externas es excesiva.

La recomendación pigouviana tradicional frente a las externalidades es la de aplicar un impuesto al productor de deseconomías (perjuicios) externos, para que reduzca el nivel de su actividad, o bien transferir subvenciones cuando se trata de actividades que producen economías (beneficios) externos, para estimular una mayor producción y actividad.

En estos últimos años algunos economistas han venido estudiando la posibilidad de encontrar soluciones alternativas frente a las externalidades (17). Un tipo de solución se basa en redefinir o en precisar los llamados «derechos de propiedad». Otra solución se basa en la posibilidad de establecer un acuerdo voluntario entre las partes. Estas dos líneas de posible solución constituyen elementos de lo que se podría considerar como solución contractualista frente a las externalidades.

Las soluciones contractuales son una vía alternativa frente a las externalidades que ofrecen ventajas varias. Son soluciones en cierto modo más precisas que las soluciones pigouvianas. Constituyen además una solución atractiva para cuantos temen la desmedida, y poco justificada, extensión de la actividad pública en el ámbito económico. Por otro lado, desde el

---

(17) El trabajo básico es el de COASE: *The problem of social cost*, publicado originalmente en «Journal of Law and Economics», 1960. Muy claro es TURVEY: *On divergences between social cost and private cost*, en «Economica», 1963. Un renovador del tema es CHEUNG, del que puede verse, entre otros, *The structure of a contract and the theory of a non exclusive resource*, en «Journal of Law and Economics», 1970. Puede verse asimismo ESTEVE: *La solución contractualista frente a las externalidades: una nota pedagógica*, de próxima publicación.



punto de vista intelectual el contractualismo en este campo resulta interesante, y desde luego está contribuyendo a renovar la reflexión dentro de un área que yacía hace tiempo estancada.

No estoy, sin embargo, muy seguro de que estemos ante un tipo de solución relevante y realista a efectos de política económica. Hay al menos dos objeciones a tener en cuenta. Una es que la solución contractualista, como todos los esquemas paretianos, se plantea de espaldas al tema de la distribución de la renta y de la riqueza. La segunda limitación se deriva de los «costes de transacción» en los que hay que incurrir para llegar a una solución contractual, costes que pueden hacer prohibitiva, en sentido económico, tal pretendida solución.

## 5. LA TEORIA DE LOS BIENES PUBLICOS

### 5.1 *Bienes públicos y teoría de la Hacienda*

La teoría de los bienes públicos recogiendo viejas ideas de los hacendistas europeos, pretende precisar el concepto de bienes «públicos» con el fin de elaborar criterios para una teoría normativa de la actividad del sector público. La moderna teoría es presentada por Musgrave, reformulada por Samuelson, y objeto de múltiples desarrollos, precisiones y elucubraciones taxonómicas posteriores (Head, Shoup, etc.).

No podemos exponer aquí dicha teoría, pero creemos interesante señalar que la definición de unos bienes como «públicos» se realiza combinando tres aspectos (18) que pueden superponerse y subsumirse:

1) Los fines, el tipo y las clases de necesidades (19) que son específicamente satisfechas por dichos bienes.

2) Los efectos y sus notas:

- Indivisibilidad, difusividad.
- Externalidad.
- No exclusión mediante precio.

---

(18) Para algunos economistas, de modo muy especial para Buchanan, los bienes «públicos» no se definen, ni se diferencian del resto de los bienes por sus características, sino por el modo como se decide su provisión: bienes públicos son aquellos bienes que la comunidad, por la razón que fuera, ha decidido que sean ofrecidos «públicamente». Véase BUCHANAN: *The demand and supply of public goods*, 1968.

(19) A este respecto interesa diferenciar las necesidades «comunes» de las «superiores».

## 3) Las características de dichos bienes:

- Oferta conjunta.
- Consumo no rival.

No se puede decir que tal teoría sea hasta el momento satisfactoria, y menos que nos permita fundamentar una teoría de la actividad público-económica. Se trata, sin embargo, de una teoría que merece ser perfeccionada con el fin de poder informar y explicar cómo cierto tipo de necesidades deben ser atendidas fuera del mercado, en cuyo caso la producción de ciertos bienes, los llamados bienes públicos, deben decidirse y encauzarse mediante procesos decisorios colectivos diferentes al mercado.

La atención de las necesidades «sociales», la provisión de bienes «públicos» plantea una serie de interrogantes. El primero se refiere a las características, a las posibilidades y a las dificultades con que tropiezan los procesos colectivos a través de los cuales se decide la provisión de los bienes públicos.

La siguiente etapa se refiere a la determinación de qué necesidades son, o deben ser consideradas, «sociales». A continuación hay que determinar el nivel deseable que se quiere alcanzar en su satisfacción.

En tercer lugar, se presenta el tema del reparto de los costes de la producción de dichos bienes. Puesto que estamos ante bienes que no se van a distribuir en el mercado a través de precios, sino de bienes que se van a distribuir gratuitamente, hay que solucionar de algún modo la distribución de los costes impositivos. En el caso de los bienes públicos es especialmente difícil la aplicación del principio del beneficio, en la distribución del impuesto, porque es frecuente, y racional, el ocultamiento de las auténticas preferencias de los individuos, dadas las características de los llamados bienes públicos, en especial la llamada «oferta conjunta», y la no posibilidad de exclusión mediante precio (20).

Con frecuencia cuando se discuten y analizan cuestiones presupuestarias, las cuestiones relativas a los gastos públicos se deciden separadamente de las cuestiones relativas a los impuestos e ingresos público que han de financiar dichos gastos. Este proceso decisorio tiene muchas consecuencias político-

---

(20) Seguramente el lector no iniciado en el tema no alcanzará a comprender el significado de tales términos. Para aclararlo se necesitaría, cuando menos, un artículo separado. La revista «Hacienda Pública Española» ha dedicado bastante atención al tema, y en sus páginas se encontrarán artículos y documentación para el lector interesado. Digamos que la referencia básica es seguramente MUSGRAVE: *The theory of public finance*, 1959 (hay traducción española). Puede verse WOLFELSPERGER: *Les biens collectifs*, 1969. Una de las publicaciones recientes más interesantes la constituye HEAD: *Public goods and public welfare*, 1974.

económicas, y seguramente entre ellas podría incluirse la progresiva expansión del sector público. Para evitar distorsiones sería deseable que las decisiones relativas al nivel y contenido del gasto público se hiciesen simultáneamente a las decisiones relativas al nivel y distribución de la carga impositiva.

## 5.2 *Los procesos decisorios para los bienes públicos*

Los procesos colectivos para la determinación de las preferencias de la colectividad en materia de necesidades sociales y de bienes públicos son el logro de un acuerdo unánime (que equivale en cierto modo a la formación de un grupo «público»), o bien a través de la votación (el acuerdo mayoritario).

No nos vamos a detener aquí en las posibilidades y en los problemas que plantea la provisión de bienes colectivos a través de la votación, el más conocido de los cuales fue estudiado en su día por Arrow, aunque el mismo problema había sido ya analizado con anterioridad por otras personas como Duncan Black. En este apartado nos vamos a concentrar en el análisis, resumido, de las soluciones contractualistas, esto es, a través de acuerdos logrados por unanimidad.

En la teoría de la Hacienda Pública se emplea el término «grupo público» en un sentido diferente del que es usual en la ciencia política o en sociología.

Por grupo se entiende una unidad de acción colectiva que se constituye por una serie de personas que se ponen de acuerdo para el logro de ciertos objetivos. Un objetivo frecuente es la satisfacción de ciertas necesidades «comunes» (21).

Pero éste es el objetivo aparente en el sentido de que el propósito de la formación del grupo no es tanto, o no es sólo, la satisfacción de aquellas necesidades comunes, sino su satisfacción más económica. De un lado, la formación del grupo permite obtener resultados, beneficios, productos mayores o impensables si su logro se hubiera intentado aislada e individualmente. Pero además la formación del grupo permite el logro de las llamadas

---

(21) El grupo se forma para satisfacer necesidades «comunes», pero no hay que caer en el error tan frecuente de suponer que hasta la presencia de necesidades comunes para dar por supuesta la constitución del grupo. Sobre esta observación tan importante véase más adelante nuestra referencia a Olson. Es posible que la formación del grupo sea deseable, pese a lo cual es posible que falten los incentivos adecuados para la constitución de dicho grupo.

«economías de escala». La actuación en grupo permite la reducción de los costes que tiene que soportar cada individuo (22).

El objeto del grupo es la satisfacción de unas ciertas necesidades, aprovechando las ventajas de la acción cooperativa, a través de la producción de ciertos bienes. Estos bienes, o mejor dicho, los servicios derivados de estos bienes, pueden ser divisibles, asignables individualmente, simples: estamos ante un grupo que se denomina «privado».

Pero puede tratarse de un agrupamiento que pretende la satisfacción de ciertas necesidades no sólo comunes, sino, además, «superiores», a través de la provisión de unos bienes cuyos servicios son indivisibles, no asignables individualmente mediante precios, etc., en cuyo caso diremos que estamos ante un «grupo público».

En gran parte los problemas que plantea la formación del grupo coinciden con los problemas que plantea la consecución del acuerdo, o con los problemas que plantea el logro de la unanimidad o el consenso. Sin embargo, aunque la formación del grupo presupone la existencia de un acuerdo, que puede ser implícito, no sucede así a la inversa, porque el contrato es una categoría que abarca más supuestos y situaciones que la formación del grupo.

En efecto, y refiriéndonos a un acuerdo público, a un contrato social, éste puede tener alguno de los siguientes propósitos:

1.º La formación de un grupo para la provisión de bienes públicos, la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

2.º Otorgarse una «constitución»; autoimponerse el respeto de ciertas normas, de ciertas reglas; la aceptación de una cierta estructura decisoria o de poder; la creación del sometimiento al otorgamiento de poderes y funciones a un «soberano».

3.º Resolver sobre cuestiones y problemas no encomendados al soberano o sobre cuestiones no resolubles por aplicación de las normas y reglas «constitucionales».

---

(22) Frecuentemente la formación del grupo es una solución potestativa, pero a veces es la única alternativa. Es el caso cuando se trata de realizar tareas no divisibles, cuya unidad o dimensión mínima excede las posibilidades de la acción individual aislada (es el ejemplo de la caza del elefante de Seligman, tantas veces citado). Véase SELIGMAN: *Theorie sociale de la science des finances*, en «Revue de Science et de Legislation Financières», 1926. Tampoco en este caso hay que caer en el error de creer que porque la formación del grupo no sólo es deseable, sino imprescindible, por ello la constitución del grupo puede considerarse como un hecho inexorable. Por desgracia no es así porque pueden faltar los incentivos adecuados o suficientes para que los individuos reaccionen asumiendo una acción cooperativa.

4.º Evaluar y aceptar, en su caso, situaciones, medidas de política económica, etc.

5.º Renegociar el contenido del acuerdo inicial.

### 5.3 Algunos problemas sobre la constitución del grupo público

Pasaremos a continuación a exponer algunos de los problemas que se plantean en torno a la constitución del grupo que hemos llamado «público». Estos problemas son parecidos a los que puede plantear la aceptación unánime, contractual.

1) Seguramente el primer factor a considerar respecto a la formación del grupo, o el logro de un acuerdo, es el número de participantes. Cuanto mayor es el número de participantes, más problemática es la formación del grupo, más difícil es el logro del acuerdo. Varias razones hay para ello.

Cuanto mayor es el número, mayor son los incentivos para la no participación, y esto por dos causas. Porque cuanto mayor es el número, menos decisiva es su no participación, difícil o raramente impedirá que se forme el grupo, o que se logre el acuerdo con los demás. Además, porque cuanto mayor es el número, más difícil será detectar la no colaboración de dicha persona.

En segundo lugar, porque cuanto mayor es el número, mayores serán los costes en que hay que incurrir para lograr el acuerdo. Buchanan y Tullock han subrayado muy eficazmente la importancia de los «costes para la obtención de la decisión» (*decision making costs*). Para lograr un acuerdo hay que poner en contacto a diferentes personas, hay que convencerles, lo que implica costes de tiempo, de adquisición y de transmisión de información, etc.

El reconocimiento de estos costes transaccionales juega un papel muy importante en la posición de Buchanan y Tullock. La unanimidad es desde luego la única regla que asegura que estamos en un óptimo paretiano. La ventaja de la unanimidad puede expresarse alternativamente haciendo notar que la falta de unanimidad, esto es, cualquier regla de votación o de logro de acuerdo que se establezca por debajo de la unanimidad, da lugar a unos «costes externos» que deben soportar los miembros cuyas preferencias no coinciden con la decisión adoptada.

La unanimidad sería, por tanto, la única regla que debería regir en la formación de acuerdos, si no fuera por la existencia de los costes transaccionales que crecen con el número. Precisamente la consideración conjunta de la presencia de los costes externos y de los costes transaccionales es lo que lleva a Buchanan y Tullock a defender la regla de la mayoría. Incluso

estos autores explican cómo dentro de una perspectiva *a largo plazo* la regla de la mayoría puede ser considerada como una regla óptimo paretiana (23).

2) Los bienes públicos son bienes de «oferta conjunta», lo que significa que son bienes a los que acompaña un tipo especial de externalidad. Se llaman bienes de oferta conjunta a aquellos bienes que, si están disponibles para ( $n$ ) personas, potencialmente están igual y necesariamente disponibles para el uso o consumo de ( $n+1$ ) personas sin coste adicional.

En estas condiciones un posible acuerdo para la provisión de un determinado bien «público» tropezará con la tentación para alguno de los participantes de constituirse en moroso, de actuar como «matutero» (*free rider*). Más de una persona, para tratar de reducir su aportación, tratará de encubrir el alcance de sus verdaderas preferencias, falseando sus preferencias «reveladas».

Esta actitud de abstención, de no cooperación, es perfectamente racional para cada persona concreta desde una perspectiva individualista cuando se recuerda que estamos en presencia de dos datos.

De un lado, las características de «oferta conjunta» de los bienes públicos implican que aunque dicha persona eluda su cooperación, ella siempre podrá beneficiarse del bien público, porque sus efectos se desperdigan necesariamente, se reparten igual y necesariamente entre todos, máxime cuando se trata de bienes cuyos servicios no pueden ser excluibles individualmente mediante precio.

De otro lado, es razonable que dicha persona piense que su actitud elusiva no tiene por qué constituir un factor que influya decisivamente en su provisión: el que una persona deje de cooperar, el que una deje de pagar no debe ser impedimento importante, pues al fin y al cabo se trata sólo de la no aportación de una parte muy pequeña del grupo (sobre todo si se trata de un grupo numeroso).

La abstención, la no cooperación, el no participar en un acuerdo es siempre racional, desde una perspectiva individual, cuando se trata de un grupo numeroso respecto al cual la aportación de una persona representa una alícuota pequeña. Tratándose de un grupo grande las posibilidades de no ser descubierto son mayores y, consiguientemente, menor es la probabilidad de que se vea coaccionado mediante penalizaciones o sanciones de diverso tipo por su falta de cooperación (24).

---

(23) BUCHANAN y TULLOCK: *The calculus of consent*, 1962. Véase concretamente págs. 92-96.

(24) Pero la razón básica de su comportamiento como *free rider* es la dimensión del grupo. Lo que aquí hace la característica de «oferta conjunta» es aumentar la tentación, hace más atractiva dicha posición elusiva.

En definitiva, la constitución del grupo, el logro del acuerdo para la provisión de los bienes públicos puede tropezar así con una situación que en la teoría de juegos se conoce como el «dilema del prisionero».

3) Hay otra característica de los bienes públicos que también influye en la dificultad del logro de un acuerdo sobre su provisión. Un rasgo básico de los bienes públicos es que producen economías externas que suelen ser importantes tanto cuantitativa como cualitativamente.

La presencia de estos efectos externos influye de varios modos. La difusividad de estos efectos externos es un factor que aumentará el incentivo a constituirse en «matutero» (*free rider*). También la existencia de estos efectos externos será un factor adicional de encarecimiento de los costes transaccionales.

4) Hay que tener en cuenta asimismo el objeto del acuerdo. La constitución del grupo, el logro del acuerdo será imposible, en principio, cuando se trate de lograr una redistribución, o cuando estemos dentro de un juego de suma nula. La unanimidad no es posible cuando lo que se trata de acordar es quitar de una persona, o de un subgrupo de éstas, para transferirlo a otra persona o personas (25).

5) Si bien es cierto que la satisfacción de ciertas necesidades o de ciertos intereses que además de «comunes» son «superiores», constituye un factor explicativo de la máxima importancia para entender la formación de muchos grupos políticos, también parece cierto que la existencia de esas necesidades comunes-superiores, su aceptación como objetivo deseable no aseguran la constitución efectiva del grupo pese a su utilidad de cara a la consecución de aquellos objetivos. Es más, hay casos en que la constitución del grupo es necesariamente imprescindible para el logro de determinados objetivos. Pues bien, pese a ello no se puede asegurar, ni mucho menos, que el grupo se formará (26). Sobre este punto, bastante realista y obvio, pero la mayor parte de las veces ignorado, el análisis de Olson constituyó casi una revolución cuando se publicó.

La razón de fondo por la que el grupo no se forma, la causa de que no

---

(25) Véase, por ejemplo, FROHLICH y OPPENHEIMER: *Modern political economy*, 1978, especialmente pág. 124. De todos modos ya hemos mencionado cómo esta imposibilidad puede superarse a través del intercambio de votos.

(26) La falacia utilitarista consiste en suponer que lo «deseado» es síntoma sustitutivo de lo deseable. Aquí nos estamos refiriendo a la falacia inversa: suponer que lo deseable es siempre deseado, de tal modo que se supone que el logro de lo deseable se intenta realizar siempre de forma automática, espontánea, sin necesidad de compulsión. Este tipo de razonamiento ha sido llamado por Barry la falacia liberal. Véase BARRY: *The liberal theory of justice*, 1973, pág. 118.

se llegue a un acuerdo cooperativo, está en la falta de motivaciones adecuadas, en la ausencia de incentivos adecuados y suficientes a nivel individual. A su vez, la falta de incentivos para la constitución espontánea del grupo puede tener diversas causas. Una son las características de los beneficios esperables. No es fácil que espontáneamente se forme un grupo si se trata de beneficios indivisibles, generales, de efectos difusos e imprevisibles en cuanto a su distribución. Otra posible causa la constituye el comportamiento racional, egoísta, individualista. Un «modelo» de este tipo de situaciones lo constituye el llamado «dilema del prisionero» que es objeto de estudio en la teoría de los juegos.

6) Por último, hay que señalar que para la formación de un grupo, para el logro de un acuerdo no sólo es necesario que el número de participantes sea adecuado, no sólo hay que considerar las características de los beneficios o de los resultados esperables del acuerdo, sino que es además requisito imprescindible la existencia de un líder, de un empresario político que esté dispuesto a sufragar los costes para lograr el acuerdo. Frolich y Oppenheimer han destacado especialmente la importancia de este factor. Para que se logre un acuerdo se necesita que haya una persona que actúe al modo de un empresario invirtiendo su tiempo, su dinero, sus recursos políticos, su influencia, su poder, etc. A su vez, la aparición de este empresario político dependerá de las reglas que se apliquen para el grupo, de cuáles son las reglas de funcionamiento del grupo y del margen de maniobra que le permitan estas reglas para resarcirse de sus inversiones, obteniendo además un beneficio neto (27).

## 6. EL ANALISIS ECONOMICO DE LA CONSTITUCION

Vamos a realizar un repaso rápido sobre algunas líneas de reflexión que nos llevan al análisis de la constitución y que relacionan la misma con los esquemas contractualistas.

6.1. Ya nos hemos referido a cómo es posible evaluar medidas de política económica, o situaciones económicas, a través del criterio paretiano y, por extensión a través del logro, o no, de un acuerdo unánime sobre las mismas. Se trata de un planteamiento que tiene su origen en una postura de relativismo axiológico, según la cual no se considera que existan valores como realidades absolutas u objetivas. Los procesos económicos dan lugar

---

(27) FROHLICH, OPPENHEIMER y YOUNG: *Political leadership and collective goods*, 1971.



a situaciones económicas. Los procesos políticos dan lugar a decisiones. Si adoptamos el relativismo axiológico es claro que nada puede predicarse en términos de valiosidad ni sobre dichas situaciones ni sobre dichas decisiones.

Una salida a este *impasse* puede venir remitiéndonos a la estructura decisional a través de la cual opera y funcionan los procesos económicos y políticos. De este modo es posible enjuiciar situaciones y medidas. Si se trata de una situación, si estamos ante una propuesta o una medida que ha sido el resultado de una estructura decisional que se juzga adecuada, podríamos seguramente sostener que estamos ante una situación o unas medidas que pueden asimismo considerarse adecuadas o satisfactorias.

El énfasis en el procedimiento se encuentra en diversos economistas. El reciente Premio Nobel, H. Simon, ha destacado la racionalidad de los procesos, la racionalidad de la organización; en suma, la racionalidad procedimental. Buchanan ha destacado esta misma consideración. Así, al analizar la obra de Rawls, del que objeta la forma concreta de su criterio de justicia, Buchanan destaca aprobatoriamente el procedimiento contractualista desde el que Rawls intenta descubrir, en la llamada situación original, el contenido del valor justicia (28).

6.2. Esto nos traslada a la cuestión de cuáles deben ser los criterios de validez de una estructura decisional.

Toda sociedad debe determinar cuál debe ser el «orden» básico, cuáles deben ser las normas y las reglas de encuadramiento y de decisión de una sociedad, cuál debe ser su estructura decisoria y de poder, cuáles las facultades y funciones de los entes dotados de poder, etc. Todo este conjunto de cuestiones son el contenido de una constitución. La estructura decisional básica es la «constitución» de una sociedad (29).

Puesto que una constitución es el resultado de un acuerdo, puesto que toda constitución es un auténtico contrato social, una reciente línea de reflexión de ciertos economistas la ha constituido el intento de aplicación de los esquemas analíticos contractualistas a la discusión de la génesis de la constitución, al análisis de las reglas constitucionales, al examen de la importancia de reglas decisorias, tales como la unanimidad y la mayoría, etc. Buchanan y Tullock han dedicado todo un libro a la discusión de un aspecto del problema de la elección de la constitución, en concreto a la discusión de las reglas decisorias en materia constitucional. Se trata de discutir

(28) BUCHANAN: *Rawls on justice as fairness*, en «Public Choice», 1972.

(29) Aquí estamos empleando el término «constitución» en sentido diferente al empleado por Arrow.

la elección de las reglas decisorias que deben aplicarse para acordar una constitución o para acordar cambios en la misma. Ya hemos mencionado antes cómo Buchanan y Tullock, aunque son partidarios de la regla de la unanimidad, consideran asimismo defendible la regla de la mayoría, en atención fundamentalmente a la presencia de los costes transaccionales.

El tema es sin duda apasionante y muy nuevo dentro del análisis económico. El tema se sitúa perfectamente dentro del área de reflexión del *Public Choice*, pero todavía hay muy poco escrito y publicado sobre este tema (30).

6.3. El tema de la provisión de bienes públicos también nos conduce al tema constitucional. A través de procesos colectivos (formación de acuerdos unánimes, votación de acuerdos mayoritarios) se determina usualmente el nivel y la composición de los gastos públicos que se incluyen en el presupuesto. El paso siguiente consiste en la determinación de cómo se distribuyen los costes de realización de dichos gastos públicos.

En ciertas condiciones muy simplificadas es posible que la elección colectiva del nivel y de la composición de los gastos convierta el tema de la distribución fiscal en una cuestión mecánica.

Sean dos sujetos cuyas cuotas de participación en los gastos públicos sean ( $a$ ) y  $(1-a)$ . Determinados los diferentes componentes  $G_i$  del gasto público, se llega a la fijación por agregación del gasto total

$$G = \Sigma G_i$$

Supongamos que los impuestos se giran sólo sobre la renta, y que el tipo impositivo ( $t$ ) es único y uniforme. Si las rentas respectivas son  $Y_1$ ,  $Y_2$ , las respectivas cargas fiscales serían:

$$\begin{aligned} a. G &= t. Y_1 \\ (1-a). G &= t. Y_2 \end{aligned}$$

de donde

$$G = t (Y_1 + Y_2)$$

En este caso la determinación del tipo impositivo puede hacerse «residualmente», puesto que

$$t = \frac{G}{Y_1 + Y_2}$$

---

(30) Me voy a permitir remitir al lector interesado al trabajo que el autor de estas líneas presentó como miembro del panel sobre Teoría de la constitución en la última reunión anual del International Institute of Public Finance celebrada en 1978 en Hamburgo. Véase ESTEVE: *La teoría económica de la constitución: reflexiones en torno a la comunicación del profesor Mueller*, de próxima publicación.

esto nos permite determinar la cuantía de la carga fiscal que debe soportar cada individuo sin necesidad de conocer de antemano las cuotas respectivas de participación.

Sin embargo, lo normal, tratándose de un sistema fiscal desarrollado, es que las bases fiscales sean varias y que los tipos impositivos sean también diferentes. Si la unidad 1 paga en función de la renta, y la unidad 2 paga en función de su consumo, tendremos:

$$\begin{aligned} a. G &= t_1 \cdot Y_1 \\ (1-a). G &= t_2 \cdot C_2 \end{aligned}$$

de donde

$$G = t_1 \cdot Y_1 + t_2 \cdot C_2$$

Aunque conociéramos  $G$ ,  $Y_1$ ,  $C_2$  no podríamos calcular «residualmente» los tipos impositivos. En consecuencia es inevitable tener que plantearse la determinación de las cuotas de distribución de la carga fiscal.

La determinación del nivel y de la composición del gastos público puede realizarse, y de hecho así se hace, periódicamente a través de ciertos procesos colectivos decisorios. Sin embargo, esto no es posible en relación a la distribución de la carga fiscal.

Respecto a las variables de gasto se puede llegar a un acuerdo porque sus efectos son disfrutados por todos. Se trata de variables con características de «consumo no-rival»; estamos ante variables «indivisibles». Por el contrario, cuando se trata de asignar las variables impositivas estamos ante variables «rivales», «divisibles», ante asignaciones tales que la mayor atribución de carga fiscal a una persona significa automáticamente menor carga fiscal para el resto. Respecto a la distribución de la carga fiscal no es posible, en principio, el acuerdo porque estamos en presencia de un típico problema redistributivo.

No es posible, por tanto, plantearse el logro de un acuerdo periódico y recurrente sobre la distribución de la carga fiscal entre las personas de una comunidad. En todo caso el tema debe situarse en el contexto de un acuerdo constitucional. Este acuerdo será sin duda difícil y dependerá de la articulación de las fuerzas sociales y políticas. Si se llega a un acuerdo sobre esta cuestión, este acuerdo debería permanecer estable durante largos períodos de tiempo. En resumen, es inevitable que la sociedad tenga que pronunciarse explícitamente sobre la distribución de la carga fiscal, y la elección en esta materia es parte de la elección constitucional, el reparto de los impuestos forma parte de la constitución (fiscal) de una sociedad (31).

(31) BUCHANAN y FLOWERS: *The public finances. An introductory textbook*, 1976, capítulo 13.

## 7. NOTAS FINALES

Los temas esbozados en este artículo no agotan el contenido del contractualismo, una nueva orientación de la economía del bienestar que está aportando nuevas y enriquecedoras perspectivas al análisis y a la política económica. No ha sido el propósito de este trabajo el hacer un estudio completo sobre todas las manifestaciones de dicho contractualismo, sino que me he limitado a esbozar sólo algunas de ellas. La consecuencia es que se han omitido aspectos y temas muy importantes. Posiblemente en trabajos ulteriores tendré ocasión de volver y completar el tema. Por el momento, y para terminar, voy a mencionar algunos temas que no he considerado en este trabajo.

a) La reformulación de la teoría de la justicia por el filósofo Rawls, cuya obra *A Theory of Justice* ha causado profunda impresión en muchos ambientes intelectuales. La obra de Rawls es importante en muchos aspectos, y desde la perspectiva de este artículo interesa resaltar su metodología contractualista (32).

b) La reconsideración del sentido del liberalismo. Aunque caben más interpretaciones del mismo, en el contexto de un trabajo sobre el contractualismo interesaría diferenciar un liberalismo en sentido amplio de los liberalismos extremadamente individualistas. De entre estos últimos habría que diferenciar, a su vez, un liberalismo contractualista del liberalismo anarquizante, antiestatal. El tema hay que considerarlo teniendo en cuenta también los discutibles trabajos de Sen (33).

c) La delimitación del ámbito específico de la actividad político-económica, así como el análisis de los factores del crecimiento del sector público. Durante bastantes años se ha venido operando con un keynesianismo simple, al menos en su interpretación política, que suponía una confianza apriorística, y algo ingenua, en la capacidad y voluntad de bien hacer de los decisores públicos. Una de las consecuencias ha sido la ampliación progresiva de las competencias político-económicas, así como un ensanchamiento muy rápido del sector público en la mayoría de las economías occidentales.

Parece claro que estamos en los comienzos de una nueva actitud más reflexiva, y también más cautelosa. Sin duda hay un transfondo ideológico de

---

(32) RAWLS: *A Theory of Justice*, 1972.

(33) Algunas referencias serían: ROTHBARD: *For a new liberty*, 1973; FRIEDMAN: *The machinery of freedom*, 1973; NOZICK: *Anarchy, State and Utopia*, 1974; HAYEK: *Law legislation and liberty*, tres volúmenes, 1978.

recelo o incluso de aversión ante la actividad pública, pero deflactando dichos posibles prejuicios todo parece indicar que se está iniciando un modo de análisis más sofisticado y realista del que ha sido usual en los últimos tiempos. También aquí las orientaciones del *Public Choice* se nos ofrecen como una perspectiva metodológica prometedora (34).

---

(34) Puede verse BORCHERDING: *Budgets and bureaucrats*, 1976.