

ELECCIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA*

MERCEDES CARRERAS
Universitat de València

ABSTRACT

In the first part of this paper I will examine Arrow's Theorem and its implications for parliamentary decision processes. I will also deal with the procedural conception of public interest as a tool for avoiding legislative inconsistencies. After considering the main links and differences between republicanism and public choice, I will conclude by stressing the need of recovering practical reason in order to reach reasonable democratic results.

Para determinar como influye la legislación en la elaboración de directrices políticas, no podemos limitarnos a aceptar sin más que las leyes representan los intereses públicos. Si somos realistas, dada la influencia de los grupos de presión, tendremos que admitir la posibilidad de leyes que representen antes los intereses privados que los públicos. Si a esto añadimos la diversidad de destinatarios, cabe también encontrar leyes que no representen el interés «público» pues éste no es fácilmente identificable. Estas

* La génesis de este artículo se encuentra en la ponencia «El Teorema de Arrow y el Sistema Parlamentario» presentada en las IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 22-I-1993.

cuestiones han ocupado un campo cada vez más extenso de análisis económico y político, conocido por el nombre de elección pública.

La teoría de la elección pública tiene carácter híbrido pues trata de aplicar la metodología de la economía al análisis de la ciencia política. Era un área casi desconocida hasta que James Buchanan obtuvo el Nobel de economía en 1986. Dado que nos enfrentamos con un campo reciente, su definición no es pacífica. Algunos politólogos se muestran contrarios a definir la elección pública en términos de metodología económica y prefieren definirla como el estudio de la provisión de bienes públicos, tales como la defensa nacional o la protección del medio ambiente, por los gobernantes. Personalmente encuentro que la definición de Dennis Mueller se adecua bien a las directrices del movimiento y entiendo la elección pública como el estudio económico del proceso de toma de decisiones que se efectúa fuera del mercado, o simplemente como una aplicación de la economía a la ciencia política.

En este sentido procede examinar la evolución del papel del auto-interés/egoísmo en política. Algunos modelos de elección pública, sobre todo los primeros, se refieren al proceso político como el escenario del más puro egoísmo en un mundo donde votantes, políticos y grupos de interés se encuentran para negociar. No obstante, estudios más recientes completan el modelo anterior al vislumbrar otros factores propios de la motivación política. Aunque la teoría sobre los grupos de interés puede sugerir que la legislación es susceptible de estar viciada, otras ramas de la teoría de la elección pública llegan también a la conclusión que la legislación tiene un alto grado de arbitrariedad.

A partir de los trabajos de Arrow, Riker y Weingast demostraron que bajo determinadas circunstancias es posible conseguir que la mayoría tome casi cualquier decisión¹. Aunque es verdad que la regla de la mayoría no basta para adoptar una decisión coherente, muestra que la democracia se apoya en una base institucional que va más allá de estos cálculos. No podemos reducir el sistema democrático al precepto «lo que prefiera la mitad más uno debe sin más convertirse en ley». Ninguna democracia sería en la actualidad funciona con arreglo a este criterio. Todos los sistemas democráticos hacen uso de un entramado complejo de ins-

¹ Vid. Dennis Mueller, *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; Jerry Mashaw, «The Economics of Politics and the Understanding of Public Law», 65 *Chicago-Kent Law Review*, 1989, pp. 126-127.

tituciones tales como partidos políticos, comisiones y normas procedimentales para alcanzar variantes de la regla de la mayoría. La principal enseñanza de la teoría de la elección pública estriba en la necesidad de un enfoque normativo que refleje esta realidad institucional.

Como hemos visto, la teoría de la elección pública sugiere que el proceso político puede estar corrompido por intereses particulares. En otras palabras, las decisiones institucionales pueden ser desviadas y distorsionadas por la conducta interesada de los agentes encargados de ponerlas en práctica. Si esto fuera así, los resultados alcanzados representarían más bien el egoísmo de facciones que el interés público². Kenneth Arrow, añade una posibilidad más descorazonadora todavía: los logros políticos son incoherentes y el concepto de interés público carece de sentido.

El teorema de Arrow y sus diversas variantes ponen seriamente en cuestión la legitimidad de las decisiones políticas. Si pretendemos que el proceso político refleje la combinación de las preferencias de los votantes, nos vemos abocados al desengaño. Pero, si el proceso no refleja las preferencias del electorado, ¿qué pretensiones de legitimidad puede tener el resultado alcanzado?

En la primera parte de este artículo me referiré al teorema de Arrow y a sus implicaciones. Después analizaré la función de la concepción procedimental del interés público para evitar la incoherencia legislativa. En la última década abundan los intentos de encontrar una gran teoría que diera respuesta definitiva a los puntos oscuros del sistema social. Los estudiosos del tema no han dudado en acudir a fuentes como la crítica literaria, el feminismo, la teoría de la elección, la microeconomía... Mi propósito es recuperar el valor de la razón práctica y de los estudios empíricos

I. EL TEOREMA DE ARROW Y SUS CONSECUENCIAS

En su intento de medir el bienestar social a partir de las preferencias variadas de los individuos, Arrow se preguntó cuándo un determinado cambio hace que la sociedad esté mejor. Pero con el tiempo llegó a la conclusión que no había respuesta. En concreto demostró que no había forma de combinar las preferencias indivi-

² John Craven, *Social Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p.8 «...virtually all individuals are self-interested, and will not therefore do things only because they are socially desirable».

duales de manera que cumplieran simultáneamente 5 condiciones mínimas de racionalidad:

(a) Racionalidad mínima (transitividad). Si la sociedad prefiere A sobre B y B sobre C; entonces la sociedad prefiere A sobre C.

(b) El criterio de Pareto: Si una persona prefiere A sobre B, y el resto es indiferente, entonces la sociedad prefiere A sobre B.

(c) No-dictadura: las preferencias de la sociedad no reflejan los deseos de un solo individuo.

(d) Independencia de alternativas irrelevantes: si C no figura en el programa, que A sea preferido a B no debe depender de su relación con C.

(e) Aplicación universal: el método tiene que servir para cualquier combinación de preferencias individuales que sea posible, no sólo limitarse a situaciones particulares.

En apariencia se trata de condiciones modestas, pero Arrow mostró que incluso éstas no podían cumplirse. La demostración de Arrow es demasiado compleja para incluirla aquí, pero siempre cabe recurrir a un ejemplo para exponer sus líneas generales.

Imaginemos que tres parlamentarios deben votar donde situar una nueva central térmica y sus preferencias son las siguientes:

Parlamentario 1 prefiere Valencia a Barcelona y Barcelona a Madrid

Parlamentario 2 prefiere Barcelona a Madrid y Madrid a Valencia

Parlamentario 3 prefiere Madrid a Valencia y Valencia a Barcelona.

Supongamos que primero deciden votar entre Valencia y Barcelona para luego contrastar la opción ganadora con Madrid. Como los parlamentarios 1 y 3 prefieren Valencia, ésta gana la primera vuelta. En la segunda vuelta, los parlamentarios 2 y 3 cooperan para que gane Madrid frente a Valencia y por tanto sale Madrid. Pero la elección de Madrid ¿representa la voluntad de la mayoría? No, porque de hecho dos de los tres parlamentarios prefieren Barcelona a Madrid. Resumiendo, a no ser que haya unas normas procedimentales que restrinjan el número de mociones, la votación podría continuar indefinidamente. Si nos guiamos por el voto mayoritario, Valencia gana frente a Barcelona, que a su vez gana frente a Madrid, pero Madrid gana a Valencia y volvemos donde habíamos empezado. Nuestros parlamentarios quedan atrapados en un círculo vicioso.

Arrow demostró que la circularidad sólo podía evitarse a expensas de un recurso poco recomendable, por ejemplo, si uno de los parlamentarios se convertía en dictador. Así las cosas, en nuestro intento de definir el «interés público», nos topamos con el teorema de Arrow que supone un impedimento conceptual para alcanzar alguna medida del bienestar social a partir de la combinación de preferencias individuales. Incluso, si lo que nos preocupa fuera simplemente el sistema de votación, este teorema prueba que ningún sistema electoral es perfecto.

Con un espíritu más optimista, cabría pensar que la circularidad es una mera posibilidad teórica que se da muy poco en la vida real. No obstante, algunos trabajos posteriores han probado lo contrario. Imaginemos dos opciones C y F. La mayoría prefiere C a F. Aunque C venza a F en una votación directa, una serie de mociones pueden sustituir a C por otras alternativas que al final conducirían a la adopción de F. De manera que si triunfa la moción, la mayoría votaría contra C y a favor de cualquier otra opción... hasta llegar a F, y caeríamos de nuevo en la circularidad. Nos encontramos pues ante el «teorema del caos»³.

El teorema del caos proporciona una gran fuerza a quien establece el orden del día pues el resultado final puede depender del orden en que se presenten las diversas opciones. Siguiendo con nuestro ejemplo, la mesa del congreso, encargada de fijar el orden del día, puede asegurar que gane C confrontando C y F en una votación directa. Por otra parte, puede conseguir el paso a F si programa una serie de votaciones intermedias. Lo que parece estar bajo la regla de la mayoría, se halla bajo el control de una mesa, cuanto más docta en teoría de juegos mejor, que puede explotar la posibilidad de la circularidad para dictar el resultado.

Además, los sistemas de votación están condicionados por el comportamiento táctico o estratégico⁴. En el primer ejemplo, el parlamentario 1 tira piedras contra su propio tejado por ser demasiado honesto. Al votar por Valencia contra Barcelona en la primera vuelta, hace que Madrid venza inevitablemente en la segun-

³ Vid. P. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory: and Introduction*, 1986, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 71-82. William Eskridge y P. Frickey, *Cases and Materials on Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy*, 1988, pp. 369-377.

⁴ John Craven, *Social Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p.4 «An individual decides that it is in his own best interest to vote for a candidate (or to express an order of preference) that is not his true preference...such strategic voting is certainly not irrational».

da, aunque él hubiera preferido Barcelona. Pero, sobre todo después de leer este artículo, sabe que si en la primera vuelta vota por Barcelona, aunque sinceramente prefiera que la central térmica esté en Valencia, asegurará la victoria de Barcelona en la segunda. De manera que a cambio de ser un poco «hábil» puede alcanzar un resultado más afín a los intereses que representa. Este tipo de votación estratégica dificulta más aun el análisis de las votaciones como reflejo de los intereses de la mayoría *tout court*.

El binomio circularidad y comportamiento estratégico ha favorecido el escepticismo frente a las votaciones parlamentarias. En USA el sistema ha sido duramente cuestionado por el Prof. William Riker quien ha llegado a la conclusión que el resultado de las votaciones en el Congreso está lejos de reflejar las preferencias de los votantes dado que bajo el espectro del teorema del caos cualquier variación puede llevar a resultados muy diversos⁵.

Si esto es así, incluso la interpretación de las normas se convierte en una tarea arriesgada. Supongamos que una ley fija como plazo el 1 de enero y un tribunal debe decidir si el Congreso se refería a las 12 de la noche o al final del día. Si afirmamos que se refería a las 12 p. m., seguramente habría estado de acuerdo en aprobar una enmienda que especificase «en o después del 31 de diciembre». Según Riker, si un senador hubiera propuesto tal enmienda el resultado podría haber sido un plazo en julio, o tal vez una ley completamente distinta. Así las cosas, sería muy difícil descubrir qué es lo que querían los parlamentarios. La mera idea que las leyes incorporen directrices políticas refleja que su contenido está determinado por los efectos fortuitos del comportamiento estratégico y de las normas procedimentales. El juez Easterbrook ha corroborado las tesis de Riker⁶. Dentro del más puro

⁵ William Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, W H Freeman, 1982, p. 167 «...the meaning of social choices is quite obscure: they may reflect the voter's true values, succesful strategic behavior, or the accidental amalgam of what the manipulators (perhaps unintentionally) happened to produce».

Gary Becker, «A Theory of Competition Among Presure Groups for Political Influence», 98, *Quarterly Journal of Economics*, 1983, p. 371 «...actual political choices are determined by the efforts of individuals and groups to further their own interests».

⁶ Frank Easterbrook, «Statutes' Domains», *University of Chicago Law Review*, 1983, pp. 533, 547-548 «Because legislatures comprise many members, they do not have «intents» or «designs», hidden yet discoverable. Each member

estilo realista ambos autores concluyen que el orden en que se han adoptado las decisiones y las concesiones mutuas entre los grupos parlamentarios están tan arraigados en el proceso legislativo que las predicciones del juez sobre como el legislativo habría decidido cuestiones que de hecho no ha decidido están abocadas a ser meras adivinanzas. Cuando hay una votación por medio puede ocurrir cualquier cosa; de manera que o bien no es posible interpretar los resultados de la acción colectiva o bien éstos son censurables pues no respetan los criterios mínimos de racionalidad. En este sentido, defender la regla de la mayoría carece de fundamento cuando las leyes se desligan de las preferencias.

De la literatura más reciente se desprende una postura más optimista entre los teóricos de la elección pública. No obstante cabe enfocar la cuestión de otra forma. Se trata de sustituir el teorema de Arrow y sus connotaciones políticas por otra perspectiva filosófica llamada republicanismo.

II. EL REPUBLICANISMO

Es cierto que el término republicanismo (*republicanism*) no es muy afortunado y desde luego no tiene nada que ver con el partido republicano. El liberalismo ha sido la corriente dominante en la filosofía política americana y tampoco resulta fácil de definir ya que abarca un amplio espectro de opciones políticas⁷. No obstante, su rasgo distintivo es que da primacía al individuo frente a la comunidad. Los liberales consideran que los individuos son titulares de una serie de derechos fundamentales con independencia del sistema político en cuestión. Los más conservadores incluyen el derecho de propiedad mientras que los más progresistas dan prioridad a la libertad de expresión o la igualdad. Ambos están de

may or may not have a design. The body as a whole, however, has only outcomes. It is not only impossible to reason from one statute to another but also impossible to reason from one or more sections of a statute to a problem not resolved... Although legislators have individual lists of desires, priorities, and preferences, it turns out to be difficult, sometimes impossible, to aggregate these lists into a coherent collective choice. Every system of voting has flaws. The one used by legislatures is particularly dependent on the order in which decisions are made... The existence of agenda control makes it impossible for a court- even one that knows each legislator's complete table of preferences- to say what the whole body would have done with a proposal it did not consider in fact».

⁷ También es cierto que el liberalismo se ha convertido en una especie de cajón de sastre.

acuerdo en que dichos derechos son límites a la acción del gobierno más que un producto gubernamental⁸.

El liberalismo también destaca la búsqueda de la felicidad. Los individuos tienen una serie de objetivos que deben satisfacer para mejorar en su vida privada y en la política. La actuación del gobierno queda condicionada por el respeto a los derechos individuales y ha de proporcionar los cauces necesarios para la resolución de conflictos.

Aunque el liberalismo político es ahora la corriente dominante en América, no siempre ha disfrutado de este estatus. En el siglo XVIII hubo otra tradición política igualmente influyente. Hay algunas discrepancias entre los historiadores sobre detalles concretos, pero todos coinciden en el desarrollo global del proceso. Durante la Guerra de la Independencia (1775-1783), los americanos estaban muy influidos por las doctrinas de los *whigs* partido de la oposición anglicana en el XVII. Algunos filósofos ingleses como James Harrington (1611-1656) censuraban el mecenazgo político de la corona para ampliar su poder⁹. Sucesos que ahora se consideran la génesis del sistema de partidos contemporáneo, se veían entonces como la decadencia del sistema constitucional existente. La ideología de la oposición, ampliamente influida por el Maquiavelo de los *Discorsi*, actuó como fuerza de cohesión apoyada en la importancia de la *virtú* para erradicar la corrupción. En última instancia, la salud del Estado dependía de esas virtudes cívicas, esto es, de la disposición de los individuos a sacrificar sus intereses privados en beneficio del bien común. Llamamos republicanismo a aquella corriente que pretendía recuperar las virtudes clásicas de la República romana.

Antes de la Revolución, los americanos confiaban en la virtud del pueblo como la base del gobierno democrático. No obstante muchos se sintieron decepcionados por los abusos a nivel legislativo del periodo 1776-1789 y buscaron teorías políticas alternativas. La influencia republicana permaneció sobre todo entre los

⁸ La Declaración de Independencia Americana incorpora esta idea al afirmar que el Creador, y no la ley, ha dotado a los individuos de derechos inalienables.

⁹ Cfr. H. Trevor Colbourn, *The Lamp of Experience: Whig History and the Beginnings of the American Revolution*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1965; James Harrington, *The Commonwealth of Oceana*, London, 1656 (ed. S.B. Liljegren, Heidelberg, 1927). Sobre el idealismo británico vid. Anthony Quinton, *Thoughts and Thinkers*, London, Duckworth, 1982, pp. 186-206.

anti-federalistas que se opusieron a la nueva Constitución; pero también se dejó sentir entre algunos federalistas como James Madison. Hoy sigue siendo un punto controvertido determinar cual fue la influencia del republicanismo en la redacción y ratificación de la Constitución¹⁰.

Las versiones contemporáneas del republicanismo inciden en las virtudes cívicas. Para el republicano moderno, la vida política va más allá del recurso al gobierno para satisfacer una serie de objetivos privados, tal como lo entienden los liberales. La política constituye un campo distinto y superior. Al participar en la vida pública, los ciudadanos olvidan sus intereses privados para colaborar en una tarea común. Prescinden de sus propios intereses para entrar en un diálogo público sobre el bien común. Una vez se determina ese bien común, el interés público pasa a regir los objetivos individuales. De hecho, la función básica del gobierno consiste en hacer que los ciudadanos sean más virtuosos alterando sus preferencias individuales.

La concepción republicana del gobierno es diametralmente opuesta a la de la elección pública. En la elección pública, el gobierno es un instrumento para transformar las preferencias individuales (funciones de utilidad) que permanecen intactas, en una decisión colectiva (función de bienestar social). Desde la óptica republicana, las preferencias individuales son secundarias; en cualquier caso son producto de la acción gubernamental, no sus presupuestos. En este caso el gobierno desempeña un papel mucho más creativo. En lugar de procesar de forma mecánica las preferencias, el gobierno se embarca en la búsqueda intelectual de la respuesta moralmente correcta.

Sería difícil imaginar una visión de la política más alejada de la que se desprende del teorema de Arrow. Precisamente gran parte del éxito del republicanismo se deriva de sus diferencias con la teoría de la elección pública: cuando los partidarios de la elección pública cuestionan la coherencia de un determinado resultado electoral, los republicanos ven en él un caso paradigmático de civismo. Si los teóricos de la elección pública ven el auto-interés

¹⁰ Vid. Bernard Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge Massachusetts, Belknap Press, 1967, pp. 85-93, 95-102 y 119-43, en relación con B. Baylin, *The Origins of American Politics*, New York, Vintage Books, 1970, pp. 136-149; Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969, pp. 22-43 y John G.A., Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, 1975, vol. II, cap. XV.

detrás de cada ley, los republicanos ven la búsqueda del bien común. Donde los defensores de la elección pública ven un comportamiento cíclico y estratégico, los republicanos atisban la posibilidad de un diálogo político sincero.

De manera que los republicanos escapan de las consecuencias pesimistas del teorema de Arrow al rechazar la filosofía política que le es propia. La elección pública concibe el gobierno como un organismo que se nutre de preferencias y produce decisiones. Sin embargo, para los republicanos las preferencias están configuradas por la política; las decisiones políticas son producto del diálogo y la razón. Lo único que les impresiona del teorema de Arrow es que pueda demostrar algebraicamente lo que ellos consideran obvio: que el gobierno no puede entenderse como un esclavo de las preferencias privadas. En resumen, donde la elección pública peca de cinismo el republicanismo cae en un idealismo excesivo. Quizás, ambas corrientes podrían llegar a complementarse; se trataría pues de encontrar el equilibrio entre lo público y lo privado¹¹.

Pero parece poco factible separar por completo las preferencias individuales de los valores políticos para situar a éstos últimos en un plano superior. Generalmente esas preferencias y valores están muy relacionados. La diferencia entre un interés particular y un valor público suele estar en la cabeza del observador. Por ejemplo, las minorías que apoyan la discriminación positiva, ¿lo hacen para mitigar la discriminación racial o para llamar la atención de la opinión pública?

Es difícil determinar cuando las preferencias individuales se desligan de los valores públicos. Tampoco se trata de primar la esfera pública sobre la privada. Frecuentemente los republicanos limitan el ámbito de lo privado a las decisiones de consumo poco relevantes¹². Al considerar que el proceso político proporciona mejores respuestas que las preferencias privadas, los republicanos tienden a favorecer la intervención paternalista del gobierno. El ejecutivo se muestra como la única instancia capaz de dictar un comportamiento políticamente correcto a la población ignorante. La cara oculta del republicanismo es su inclinación potencial a subordinar los individuos a un bien común definido por las élites de gobierno.

¹¹ Cfr. Daniel A Farber, «Environmentalism, Economics and the Public Interest», *Stanford Law Review*, 1989, 41, p. 1021.

¹² En el sentido que las preferencias de cada individuo son una función de su consumo de bienes, del ahorro y del tiempo de trabajo.

Además de infravalorar las preferencias individuales, los republicanos sobrevaloran las dotes del diálogo para transformar dichas preferencias. Cuando las convicciones políticas están respaldadas por el auto-interés, suelen ocurrir pocos cambios después de un debate. Las discusiones políticas pueden dar algún fruto pero, no son la panacea y, hoy por hoy, el pluralismo y la diversidad de preferencias políticas es más una norma que la excepción.

Incluso los gobiernos totalitarios tienen dificultades para superar modelos sociales, como demuestra la reciente caída del comunismo. Los gobiernos democráticos seguramente tendrían aun menos éxito en configurar las preferencias pues entre otras cosas disponen de menos poder. La elección pública puede equivocarse en considerar que las preferencias son exógenas al sistema, pero tampoco parece acertado admitir que sólo están bajo el control del gobierno.

Aunque el republicanismo puede mitigar los rigores de la elección pública, no supera las dificultades que plantea Arrow. Los problemas que entraña arbitrar una decisión colectiva surgirán mientras el discurso político y las deliberaciones públicas estén lejos de alcanzar la unanimidad. La cuestión estriba en ver si ésta se puede alcanzar evitando las perturbaciones cíclicas y estratégicas.

III. CAOS Y COHERENCIA EN LAS LEGISLATURAS

A pesar de las esperanzas republicanas, tanto el cuerpo electoral como el parlamento se caracterizan por una variedad de preferencias individuales. De manera que hay que tomar la diversidad de preferencias como algo dado y proceder al análisis de la viabilidad de las instituciones democráticas. A partir de estas premisas, el teorema de Arrow llevó al juez Easterbrook y al profesor Riker a cuestionar los resultados legislativos por la circularidad y el carácter estratégico del proceso. De todas formas las conclusiones teóricas que se derivan del análisis formal del proceso de elección de normas no son del todo consistentes con la práctica parlamentaria que se ha revelado mucho más previsible y estable¹³.

¹³ Vid. Dennis Mueller, *Public Choice II*, Op. cit., p. 94; en relación con K. A. Shepsle, «Prospects for Formal Models of Legislatures», *Legislative Studies Quarterly*, 1985, pp. 10-11.

Aunque no se ha cerrado el caso, la mayoría de los autores coincide en identificar las siguientes causas de discrepancia entre teoría y práctica:

1ª. En primer lugar, el teorema de Arrow supone la circularidad bajo determinadas condiciones que pueden no darse. Por ejemplo no hay circularidad cuando las preferencias son unimodales (*unipeakedness*). De hecho puede ocurrir que en una legislatura los parlamentarios se pongan previamente de acuerdo sobre la forma de ordenar sus preferencias. Este comportamiento es mucho más frecuente en grupos reducidos como las comisiones parlamentarias¹⁴.

Se supera el carácter cíclico al limitar de alguna forma las preferencias de los votantes. Este también puede evitarse con una restricción mayor: si la mayoría tiene preferencias idénticas. *A priori* puede parecer un suceso aislado, pero se da con frecuencia en los sistemas con un fuerte bipartidismo dado que los miembros del partido mayoritario suelen votar juntos. Un sistema bipartidista podría eliminar la circularidad a nivel electoral. Supongamos que cada partido propone una serie de reformas legislativas en su programa. Se supone que los electores votarán por las medidas con las que se identifiquen más. Para maximizar su oportunidad de ganar, ambos partidos presentan un programa que maximice el bienestar de los votantes. Después de las elecciones, suponiendo que las promesas de la campaña se mantengan, el parlamento promulga las leyes correspondientes. De manera que este bipartidismo podría contribuir a restringir la circularidad al determinar la victoria de un resultado único¹⁵.

2ª. El carácter cíclico también puede evitarse mediante procedimientos de votación. La teoría de la elección pública centra parte de su análisis en el estudio de la fijación del orden del día, la estructura de las decisiones y los resultados arbitrarios. En principio, los parlamentos se sirven de una diversidad de procedimientos y normas para mitigar el problema de las mayorías cíclicas¹⁶. De manera que el equilibrio de fuerzas parlamentarias

¹⁴ K.J. Koford, «Dimensions in Congressional Voting», *American Political Science Review*, 1989, pp. 949-954.

¹⁵ D. A. Wittman, «Why Democracies Produce Efficient Results», *Journal of Political Economics*, 1989, pp. 1414-1415.

¹⁶ Según Mayton, estos instrumentos pueden servir también para consolidar el *status quo*, cfr. «The Possibilities of Collective Choice: Arrow's Theorem, Article I, and the Delegation of Legislative Power to Administrative Agencies», *Duke Law Journal*, 1986, pp. 954-958.

depende de estos instrumentos¹⁷. Aunque a partir de los trabajos de Easterbrook se consideró el orden del día como fuente adicional de arbitrariedad e incertidumbre, la práctica parlamentaria ha obligado a revisar esta tesis. Se sabe que de tener alguna influencia, el orden de los asuntos a tratar, beneficiaría al grupo mayoritario lo cual aumenta el grado de certeza y predictibilidad de los resultados¹⁸.

De manera que determinados mecanismos parlamentarios pueden favorecer la estabilidad y coherencia. De hecho, los resultados de las votaciones suelen girar en torno a las opciones más comprometidas. Esta evidencia empírica ha generado nuevos modelos formales donde a partir de un esquema cíclico de preferencias y un complejo soporte matemático, se obtienen resultados estables y predecibles al final de cada votación.

Los instrumentos metodológicos más utilizados son el conjunto/serie descubierta (*uncovered set*), el núcleo (*yolk*) o el punto fuerte (*strong point*). El conjunto descubierto designa las alternativas que superan los mecanismos de votación más sofisticados porque predominan sobre los demás. Bien puede vencer a cualquier alternativa **X** o a la alternativa **Y** que a su vez es capaz de ganar a **X**. Supongamos que **A** gana a **B** y **C**; **B** gana a **C**; **C** vence a **D** y **D** vence a **A** y **B**. **B** no forma parte del conjunto evidente, por que ni vence a **A** directamente ni a nadie que pueda ganar a **A**. Si los votantes son hábiles **B** nunca podrá ganar. En la votación final sólo votarán por **B** si se asocia con **C**, pero como prefieren **A**, siempre elegirán ésta alternativa cuando aparezca más tarde en el orden del día. De manera que en el contexto de negociación hay una estrategia dominante.

El núcleo es un grupo reducido donde confluyen los términos medios. Un plano medio es el que divide las alternativas ideales de los votantes (el resultado preferido por cada uno de los votan-

¹⁷ Se trataría de un *structure-induced equilibrium*, vid. K. A. Shepsle & B. R. Weingast, «Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice», *Public Choice*, 1981, pp. 503-519; Shepsle & Weingast, «Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions», *American Journal of Political Science*, 1984, pp. 49-69 y sobre las consecuencias de la práctica institucional en las coaliciones mayoritarias vid. Shepsle & Weingast, «When does the Procedure matter?», *Journal of Politics*, 1984, pp. 206-208

¹⁸ Vid. F. S. Easterbrook, «Statutes' Domains», *University of Chicago Law Review*, 1983 pp. 547-548 en relación con W. Riker, *Liberalism against Populism a Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, 1982, p. 200.

tes) en grupos de igual tamaño. El centro del núcleo es la media de los resultados ideales de los votantes. El punto fuerte o el ganador de Copeland es el que vence a la mayor parte de alternativas en una votación por parejas¹⁹. Es curioso pero estos modelos algebraicos acaban por describir resultados muy similares. Pequeños cambios en las preferencias o en el orden del día no suponen graves alteraciones en los resultados.

3ª. Otra fuente de estabilidad procede de pautas de conducta tales como la equidad. Imaginemos una situación muy simple donde tres niños: Pepe, Ana y Lola han de votar para decidir como se reparten tres pesetas²⁰. Suponiendo que todos busquen maximizar sus ganancias, cualquier propuesta siempre será superada por otra que prefieran dos de los jugadores. Por ejemplo, si Pepe y Ana votan por un reparto igual entre los tres, Lola puede presentar una moción para dar 2/3 a Pepe y quedarse ella con 1/3. La moción se aprobará porque Pepe y Lola mejoran aunque Ana se quede sin nada. Pero entonces, Ana puede ofrecer a Lola un reparto del 50% para cada una dejando a Pepe sin nada. Este proceso es interminable porque no tiene núcleo/centro (*core*). La solución definitiva (*value solution of the game*) consistiría en un reparto igual en tres partes *ab initio* como única forma de evitar la circularidad. Se adoptaría este nuevo equilibrio precisamente para evitarla. La distribución estable se caracteriza porque no crea ningún incentivo para retirarse de una coalición. En este sentido, la teoría de juegos puede contribuir a una mejor comprensión de las normas e instituciones sociales y determinar las estrategias más eficaces.

4º. Tales procesos correctores suelen aparecer en votaciones que ya tienen cierta estabilidad dado que hay pocos incentivos para renunciar a ese equilibrio natural. El comportamiento racional exige un equilibrio rápido de manera que las instituciones más eficientes son las que cuentan con una reglamentación que favo-

¹⁹ Vid. Grofman, G. Owen, N. Novello & Glazer, «Stability and Centrality of Legislative Choice in the Spatial Context», *American Political Science Review*, 1987, p. 541-549 en relación con R. D. McKelvey, «Covering, Dominance, and Institution-Free Properties of Social Choice», *American Journal of Political Science*, 1986, 304-305.

Como afirma Jon Elster, incluso el manipulador potencial está limitado por la necesidad de ser coherente, cfr. *Tuercas y Tornillos*, Barcelona, Gedisa, 1990, p. 120.

²⁰ Sobre los repartos equitativos vid. M. Shubik, *Game Theory in the Social Sciences: Concepts and Solutions*, 1982, pp. 306-311.

rece tal consecución. Los parlamentos incapaces de arbitrar o poner en marcha mecanismos para evitar la inestabilidad y la circularidad serían eliminados por selección natural. La razón es simple pues, ¿qué función desempeña una legislatura cuyos resultados son totalmente fortuitos e inciertos? Un parlamento inestable ni tiene una idea clara sobre el bien común, ni es susceptible de mejorar el bienestar de ningún grupo de interés. Como el resultado del proceso legislativo es incierto, nadie tiene incentivos para ofrecer una recompensa individual a los parlamentarios; de manera que tampoco funciona el argumento del auto-interés de los legisladores.

Tenemos pues buenas razones para creer que los parlamentos hoy no sufren excesivamente de inestabilidad e incoherencia. No obstante hay al menos tres razones que justifican la necesidad de investigaciones empíricas en este campo al amparo de la teoría de la elección pública. En primer lugar, persiste la dificultad de trasladar la pulcritud de los modelos formales al ámbito jurídico a menudo mucho más caótico. Además estos modelos aun no han completado su evolución y por último siempre está el riesgo del error en la interpretación de modelos técnicos matemáticos.

IV. PUBLIC CHOICE Y LA TEORÍA ECONÓMICA DE LA LEGISLACIÓN

Dentro de la teoría de la elección pública, las premisas anteriores vienen reforzadas por los paralelismos que se establecen entre el proceso legislativo y un sistema microeconómico cuyos agentes tratan de obtener beneficios mediante una política intervencionista. Los parlamentarios y políticos en general se comportan como agentes racionales a los que se aplica el tipo paradigmático de buscadores de renta (*rent-seekers*) pues se sirven de los instrumentos jurídico-político-económicos a su alcance para favorecer a los grupos de presión más influyentes²¹. En un contexto donde los parlamentarios tratan de maximizar sus posibilidades de elección, el análisis se centra en los recursos a su alcance para salir reelegidos hasta llegar a las causas que determinan los resultados de las elecciones.

²¹ Cfr. Jonathan Macey, «Promoting Public Regarding Legislation Through Statutory Interpretation: An Interest Group Model», 86 *Columbia Law Review*, 1986, p. 224, n6.

Miembros destacados del análisis económico del Derecho han tomado este modelo para desarrollar la teoría económica de la legislación que cuestiona seriamente el concepto tradicional de la ley como reflejo del interés público por su falta de solidez empírica. En este sentido William Landes y Richard Posner entienden que la legislación es producto de grupos de interés específicos que priman sus intereses selectivos²². Podría aducirse que, al menos en materia económica, el fin primario de la legislación consiste en mitigar fallos del mercado. Sin embargo, análisis empíricos recientes en USA y Gran Bretaña han confirmado las tesis de Stigler y Buchanan al comprobar la proliferación de un número creciente de leyes que atienden a intereses selectivos (*sectional interests*). Por un lado, la normativa económica en lugar de proteger al consumidor frente a los monopolios ha favorecido su consolidación. Por otro, en materias como la protección ambiental, donde la corrección de fallos del mercado adquiere especial importancia, la fijación de standards normativos se ha revelado menos eficiente que el recurso al mercado o a incentivos tales como subsidios-impuestos o el comercio de licencias de emisión. En este sentido, la legislación ha asumido una importante función de sustitución del mercado a efectos de redistribución de la renta de consumidores, empresas y competidores potenciales hacia holdings más amplios²³.

Esta situación puede sintetizarse en tres aspectos:

1º. La teoría de los fallos del mercado no explica la situación real de la legislación en materia económica. El proceso legislativo queda a merced del sistema jurídico y político propenso a moverse por el auto-interés y a prescindir de la economía. Lo que no redundaría en beneficio del consumidor ni del competidor.

2º. Tanto el mercado como la legislación adolecen de imperfecciones. Sin embargo la práctica aconseja que hay que perder el

²² William Landes, Richard Posner, «The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective», 18 *Journal of Law and Economics*, 1975, p. 894. «The courts do not enforce the moral law or ideals of neutrality, justice or fairness; they enforce the «deals» made by effective interest groups with earlier legislatures».

²³ Cfr. G.J. Stigler, «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics & Management Science*, 1971, p. 241 en relación con J. Kay & J. Vickers, «Regulatory Reform in Britain», *Economic Policy*, vol. 7, 1988, pp. 301-334; Roger G. Noll, «Regulation After Reagan», *Regulation*, 1988, nº3, p. 20 y Alfred E. Kahn, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Cambridge Massachusetts, MIT Press, p. XXIII.

miedo a deslegalizar (*deregulation*) algunas áreas donde la competencia aunque sea imperfecta puede resultar más eficaz. Ocurre que no siempre las normas satisfacen los fines previstos y ésto puede suponer elevados costes sociales.

3º. Se impone una flexibilización de las técnicas normativas más allá de la rigidez impuesta por los sistemas de mandato y control (*command and control*) y se opera con modelos más próximos al mercado como incentivos, impuestos, derechos de propiedad o licencias comercializables para alcanzar una mayor efectividad.

Estos autores coinciden en relegar la influencia de las ideologías políticas o concepciones individuales del interés público en el comportamiento de parlamentarios y votantes. De manera que el auto-interés figura como agente causal exclusivo. La fuente inmediata de la teoría económica de los grupos de interés se encuentra en la teoría de la acción colectiva. Mancur Olson puso de relieve la capacidad de estos grupos para obtener bienes públicos mediante la acción política, superar el *free ride* y beneficiar a sus miembros mediante incentivos selectivos (*selective incentives*)²⁴.

Aunque el modelo económico puede resultar persuasivo y clarificador, hay otros aspectos donde éste no acaba de encajar. Desde luego todavía hay candidaturas con una fuerte carga ideológica y la democracia representativa más bien favorece el *free ride*. Dada la magnitud del cuerpo electoral, el elector medio se plantea que las probabilidades de que su voto vaya a decidir el resultado son casi nulas. Si esto es así, ningún votante racional acudiría a las urnas a la vista del coste de oportunidad. Pero paradójicamente, millones de ciudadanos votan. Las limitaciones de la teoría se agravan cuando se demuestra que la propensión al voto aumenta con el nivel cultural, precisamente entre aquellos que en principio tendrían más argumentos para actuar como *free riders*.

Algunos sectores de la teoría de la elección pública han tratado de superar estas dificultades al reconocer cierta compatibilidad entre las convicciones políticas (*ideology*) y el auto-interés (*self-interest*)²⁵. Al mismo tiempo reconocen las limitaciones de la teo-

²⁴ Vid. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1965 en relación con M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982, caps. 1 a4.

²⁵ Vid. Kalt & Zupan, «Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics», *American Economic Review*, 1984, pp. 279-282.

H. Margolis, *Selfishness, Altruism and Rationality: a Theory of Social Choice*, 1982, p. 95 «Ideology plays a role in political choice that has no real parallel in ordinary private choice on how to spend on consumer goods».

ría para explicar algunos rasgos del comportamiento de los votantes en las elecciones generales. Su argumento es que al votar podemos expresar libremente y en secreto nuestras convicciones a un coste muy bajo, sin comprometernos excesivamente con el resultado final.

El análisis económico también presenta fisuras, al tratar de explicar el control que ejercen los votantes organizados y los grupos de interés sobre los parlamentarios. En el modelo microeconómico, aquellos tratan de utilizar a los parlamentarios como sus delegados (*agents*), mientras que los parlamentarios a su vez intentan satisfacer sus propios objetivos. Según la teoría económica de la representación (*agency*) es muy poco probable que el comportamiento de los representantes coincida plenamente con las preferencias de los representados. Cabe admitir que los parlamentarios puedan esquivar los compromisos adquiridos con los votantes o grupos de interés para actuar de acuerdo con sus propias preferencias.

La aplicación de este enfoque a aspectos concretos de la política legislativa se basa en que algunas leyes favorecen específicamente a algunos grupos de interés. Como ejemplo de falta de adecuación entre el interés general y las normas jurídicas, se suele citar la legislación ambiental dado que en general prima los intereses de las grandes compañías. No obstante tal argumento es difícil de demostrar, pues el mismo Posner ha destacado las dificultades que supone determinar los efectos económicos de la legislación. Los grupos de interés también sufren esta incertidumbre sobre el impacto económico, a la hora de definirse sobre la conveniencia de apoyar o no una determinada política legislativa. Lo que es más, cuando se demuestra que una determinada ley beneficia a un grupo rara vez sucede que tal norma se promulgara precisamente por contar con el apoyo de dicho grupo. La heterogeneidad de la repercusión económica de una norma en sus destinatarios, sólo prueba que la promulgación de la ley puede responder a una motivación económica. Este modelo microeconómico sirve para identificar algunas tendencias del sistema pero descuida un aspecto importante del proceso político pues no hay que desechar como alternativa los factores ideológicos²⁶.

²⁶ Cfr. Richard Posner, «Theories of Economic Regulation», 5 *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1974, p. 355 en relación con Pashigan, «The Effect of Environmental Regulation on Optimal Plant Size and Factor Shares», 27, *Journal of Law & Economics*, 1984; Evans, «The Differential Effect of Regulation Across Plant Size: Comment on Pashigan», *Journal of Law and Economics*, 1986, p. 187

V. CONCLUSIÓN

Arrow estaba más interesado en medir el bienestar social que en el proceso político. Descubrió que en general las preferencias individuales no pueden integrarse en una preferencia colectiva que sea coherente. Esto suponía que el interés público, entendido como el producto de las preferencias individuales, no era una entidad determinada susceptible de identificación inmediata. Tal vez no exista una definición neutral y aséptica del interés público. Cabe también admitir que con frecuencia los debates parlamentarios den poca luz sobre cuestiones decisivas. De todas formas hemos visto cómo podrían representar el interés público si se cumplen ciertos standards de equidad y estabilidad.

Una decisión parlamentaria representa el interés público cuando las preferencias individuales sobre temas concretos se adecúan a modelos coherentes. No se trata de una combinación mecánica de preferencias individuales sino de una decisión que resulta de un proceso legislativo con tales características. Esta concepción procedimental del interés público ha de entenderse con cierta prevención. La concepción procedimental puede ser ambigua en el sentido de incapaz para decidir qué propuesta se adecúa más al interés público. A pesar de la presencia de varios elementos estabilizadores, los ciclos pueden continuar, aunque sean menos frecuentes o las alternativas difieran sólo en detalles mínimos. Sin embargo cuando hay ciclos cabe afirmar que no hay un resultado único que represente el interés público. En este caso no tendremos fundamento para pretender que sólo hay un conjunto de procedimientos equitativos que estabilizan la legislatura. Si hay más de un conjunto, podemos alcanzar varios resultados a partir de las mismas preferencias y por tanto habrá más de un resultado que se declare poseedor del interés público.

El análisis coste-beneficio no es el único criterio para evaluar las decisiones de política legislativa. Como el óptimo de Pareto es un ordenado incompleto, no sirve para decidir entre resultados potencialmente eficientes. Dadas sus limitaciones, la búsqueda de la eficiencia se justifica cuando favorece otros valores sociales. No obstante hay que tener presente los problemas de cooperación que se plantean entre grupos de interés, a corto y largo plazo, para tratar de superar el dilema del prisionero. Como prueba el actual desequilibrio ecológico, las elecciones individualmente racionales pueden conducir a desastres colectivos.

La teoría de la elección pública resulta muy útil para analizar la función de los grupos de interés y prevenir posibles abusos. No obstante, puede también favorecer la desconfianza en el proceso político.

La concepción procedimental tiene sus límites. Al menos en teoría, cabe imaginar una sociedad con procedimientos muy equitativos pero cuyas preferencias individuales sean del todo despreciables. Puede ocurrir pues que el procedimiento no sea capaz de subsanar tales preferencias. Nuestra definición procedimental del interés público juzga los resultados en relación con las preferencias individuales iniciales. Si tales preferencias están viciadas, el resultado legislativo coincidirá con esta definición de «interés público» pero será sustantivamente injusto.

Prescindiendo de los defectos de las preferencias, un procedimiento bien estructurado tampoco garantiza una buena legislación. El razonamiento práctico ha de desempeñar un importante papel en el proceso judicial, pero su función es también importante en el procedimiento legislativo. Instituciones como un juicio justo con garantías procesales, sirven de partida para determinar cómo deben tomarse decisiones fundadas en principios al limitar el contexto de decisión. Entre las directrices políticas posibles, sólo unas pocas se someten a votación parlamentaria en un medio que favorezca el debate político. Pero ni siquiera el mejor procedimiento legislativo imaginable puede dictar buenos resultados de la misma forma que el mejor proceso judicial tampoco puede garantizar la justicia en toda su extensión. En última instancia, la responsabilidad de la calidad de la decisión recae sobre los participantes, abogados y jueces en los juicios y parlamentarios y ciudadanos en la legislación. La estructura parlamentaria permite pero no garantiza la idoneidad de los resultados.

Esta concepción procedimental tampoco obvia el teorema de Arrow. Las preferencias pueden llevar a ciclos que determinen la incoherencia del voto mayoritario. Esta circularidad hace que el proceso político no satisfaga todos los requisitos de Arrow (transitividad, el criterio de Pareto, no-dictadura, independencia de alternativas irrelevantes y aplicación universal). Pero si entendemos la política como una configuración activa de las preferencias individuales, los postulados de Arrow resultan menos vinculantes. Los postulados de Arrow se refieren a los componentes y resultados de las decisiones sociales. Dado que no podemos diseñar un procedimiento que los satisfaga todos, está claro que si examinamos cualquier proceso de toma de decisiones con arreglo a este standard ninguno lo superará. Por eso, si somos conscientes de los

límites del enfoque procedimental por lo poco que tiene que decir acerca de la aceptabilidad moral de los contenidos, cabe examinar los resultados políticos según los términos del proceso.

El modelo de Arrow concibe la elección social como un mero instrumento para combinar las preferencias del grupo. En el ámbito político esta idea supone que el gobierno es un mecanismo para satisfacer las preferencias de la mayoría. De manera que se identifica la democracia con la regla de la mayoría. Si nos aferramos a este modelo de democracia no podremos escapar de las consecuencias pesimistas que se derivan del teorema. La alternativa puede estar en advertir que la democracia va más allá de la regla de la mayoría porque ésta puede ser incoherente. Una democracia viable exige que las preferencias se maticen por el discurso público y se procesen por las instituciones políticas para poder así obtener decisiones razonables.