

Introducción a la Economía Política Constitucional

Ernesto Silva Méndez

Facultad de Gobierno

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

1. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar la escuela de la Economía Política Constitucional, y entender las posibles aplicaciones que esta escuela de pensamiento puede tener para el análisis de los fenómenos jurídicos chilenos. El trabajo se formula en el contexto de profundizar el conocimiento de teorías que analizan los fenómenos jurídicos e institucionales desde la perspectiva de la Economía.

En publicaciones previas de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo, y especialmente en el texto sobre Nuevas Tendencias en Derecho Civil, se ha estudiado el campo del Análisis Económico del Derecho. En esta oportunidad se presenta para la Revista *Actualidad Jurídica* una introducción a un campo que comparte la metodología y supuestos básicos del Análisis Económico del Derecho, pero que difiere en el objeto de estudio.

La Economía Política Constitucional surge como programa de investigación impulsado por economistas y liderado por James M. Buchanan, quien fuera reconocido con el Premio Nobel de Economía por su desarrollo de las bases contractuales y constitucionales de la teoría económica y de los procesos de toma de decisiones políticas.

La contribución de Buchanan fue definir distintos niveles de análisis para los fenómenos económicos y políticos, tal como sucede en el derecho. Así, sugirió la existencia de un nivel constitucional para analizar las variables económicas y los fenómenos políticos, determinando elementos diferentes de los tradicionalmente utilizados para el análisis de las decisiones a nivel micro.

La teoría económica ha sido muy importante para explicar la forma en que los individuos toman decisiones. A través de la simplificación de la realidad, la economía ha construido modelos que demuestran que las personas buscan maximizar sus beneficios en todos los ámbitos de su actuar, siendo posible traducir en valoración económica las decisiones que las personas toman en cada uno de los ámbitos de su vida.

Pero no todas las decisiones se encuentran dentro de la misma esfera o ámbito de acción. En efecto, existen decisiones que se dan dentro de un marco de reglas definidas, mientras que existen otras decisiones acerca de las reglas mismas.

La economía neoclásica se refiere al primer tipo de decisiones. Así, se asume que existe uno o más individuos que deben tomar decisiones dentro de un contexto ya definido por un conjunto de normas. En este caso, los individuos tratarán de tomar la decisión que les reporte mayor bienestar posible, dentro del contexto de reglas definidas. Por ejemplo, un individuo debe elegir entre cumplir o incumplir un contrato que contiene la definición de las sanciones y consecuencias del cumplimiento y del incumplimiento del mismo.

La Economía Política Constitucional, en cambio, se pregunta por las reglas y cómo actúan los individuos al momento de definir las mismas. Así, por ejemplo, uno o más individuos deben tomar decisiones sobre las reglas de coordinación o interacción, es decir, sobre las bases mismas que el grupo debe utilizar para guiarse en sus decisiones. En este caso los individuos también buscarán obtener el mayor bienestar posible con su decisión, pero en un ámbito de acción diferente. En este tipo de problemas, es evidente que una decisión puede ser más beneficiosa que otra para los individuos. Así, supongamos que existen cinco individuos que deben tomar una decisión que los afecta a todos, por ejemplo, dónde irán de vacaciones, existiendo una definición básica consistente en que deben ir todos juntos y que todos deben respetar el acuerdo.

Este escenario plantea dos tipos de decisiones. La primera de ellas consiste en la definición de la regla de decisión o mecanismo de agregación de preferencias. Sólo cuando se haya tomado esa decisión y acordado la regla de definición, los individuos podrán proceder a votar y actuar sobre el problema específico.

Profundizando en el ejemplo, asumamos que cuatro de los cinco individuos quieren ir al sur del país, mientras que el quinto individuo quiere ir al norte del país. Como fue señalado, existen dos niveles de decisiones. El primero de ellos se refiere a acordar las reglas de decisión del grupo (su Constitución). El segundo es la solución del problema concreto (lugar de vacaciones) dentro del marco definido por la Constitución. En la decisión constitucional, cuatro de los individuos tendrán el incentivo para proponer que las decisiones del grupo se tomen por mayoría simple, mientras que el quinto individuo buscará lograr que las decisiones se tomen por unanimidad. Una vez definida la regla de decisión, en la etapa siguiente cada individuo hará lo posible para obtener un buen resultado.

Lo interesante es que distintos tipos de reglas pueden conducir a distintos resultados, y las personas interactúan muchas veces para definir las reglas del juego.

Para quienes se han formado en lo jurídico, es evidente que las normas existen para producir efectos. No siempre es evidente para los abogados, en cambio, cuál será el efecto concreto que tendrá la norma, o cuál será la reacción de los individuos a las distintas opciones que enfrentan al momento de construir una decisión que afecta a un grupo. Los estudios económicos han desarrollado una vasta literatura sobre estas materias, permitiendo entender, predecir y analizar las consecuencias que distintas alternativas de normas pueden producir en el comportamiento de las personas. Es en este ámbito donde encontramos uno de los principales aportes de la economía al derecho, esto es, entender a las normas como incentivos y conocer cómo las personas responden a ellas.

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera. En la siguiente sección se analizan algunos de los principales enfoques de aplicación de la teoría económica a los fenómenos jurídicos e institucionales. Luego, en la tercera sección, se analiza en mayor profundidad la Economía Política Constitucional. En la cuarta sección se comentan posibles ámbitos de acción de la realidad chilena en los que podría tener un ámbito de aplicación esta corriente de pensamiento. La sección final plantea las conclusiones del trabajo.

2. Aplicaciones de la teoría económica al derecho y las instituciones

2.1. Supuestos esenciales de la teoría económica

Para iniciar el análisis de las corrientes de aplicación de la teoría económica al estudio de los fenómenos jurídicos e institucionales, es necesario revisar los principales supuestos de la economía.

Para efectos de este estudio, identificamos como dos los elementos fundamentales, a saber, el individualismo metodológico y el concepto de *homo economicus*.

a. Individualismo metodológico. Uno de los postulados básicos de la ciencia económica consiste en señalar como su unidad de análisis al individuo. Así, la teoría económica estudia las decisiones de los individuos y no de entes colectivos o grupales. Su punto de partida es la decisión individual, la cual puede sumarse a otras decisiones individuales para construir un resultado grupal. En este sentido, la economía difiere de otras disciplinas o ciencias sociales o humanas que consideran como objeto de estudio al grupo o ente colectivo, o a las redes de interacción de individuos. En la teoría económica, como se ha dicho, el eje es la decisión individual, la cual puede agregarse a otras decisiones de individuos para construir una decisión global.

b. *Homo economicus*. Los economistas señalan que los individuos buscan permanentemente maximizar su bienestar. Así, ante cada problema, las personas tomarían la decisión que les reporte mayor beneficio final. Este planteamiento asume que las personas tienen opciones y manifiestan preferencias sobre las distintas opciones a las que acceden. Se asume, además, que los individuos son capaces de ordenar esas preferencias. De igual forma, se asume que las personas toman decisiones de forma consistente con sus preferencias, esto es, optarán por aquella opción que más prefieren y que por lo tanto les reporta mayor beneficio. Por último, se asume que las preferencias de las personas son relativamente estables en el tiempo, existiendo consistencia en las opciones de las personas a lo largo de la vida. Todos estos elementos dan forma al paradigma de la elección racional, elemento fundamental del pensamiento económico y de gran parte de las ciencias sociales.

Como es de esperar, el paradigma de la elección racional ha sido ampliamente criticado. Sin embargo, la evidencia empírica de los estudios económicos aún da fuerza a este supuesto esencial de la teoría económica.

2.2. Corrientes de aplicación de la economía al derecho y las instituciones

Son diversas las formas y visiones para aplicar la teoría económica a los fenómenos jurídicos e institucionales. Cada uno de ellos tiene un foco que lo caracteriza y diferencia de otras corrientes. A continuación se presentan tres corrientes de pensamiento: el Análisis Económico del Derecho, la Nueva Economía Institucional, y la Economía Política Constitucional (EPC).

a). Análisis Económico del Derecho (AED). El AED es una metodología de análisis de los problemas jurídicos que utiliza el instrumental de la economía neoclásica en la búsqueda de alcanzar la eficiencia a través del derecho y de predecir el impacto de las normas en la conducta de las personas. El AED define la eficiencia como valor fundamental, y entiende por ésta la asignación de recursos que maximiza el valor.

Al igual que en la EPC, en el AED existen dos corrientes: positiva y normativa. La corriente positiva del AED busca describir la realidad y entender los efectos que las normas producen en la conducta de las personas. Así, la rama positiva del análisis económico del derecho pretende entender y describir la realidad y los efectos de las normas, sin incluir juicios de valor acerca de cómo debieran ser las normas dado el comportamiento de las personas.

Esto último es lo que hace la corriente normativa del AED. En efecto, la rama normativa del AED analiza un contexto jurídico y recomienda cuál debe ser el contenido del marco normativo para alcanzar la eficiencia. La rama normativa, entonces, incluye juicios de valor que se traducen en recomendaciones concretas de modificar o adecuar el contenido de las normas jurídicas para alcanzar la eficiencia.

El AED ha tenido una amplia aplicación desde su desarrollo a partir de los años sesenta en Estados Unidos. Aplicaciones al Derecho Civil, Derecho Procesal, Derecho Penal y Derecho de la Libre Competencia son algunos de sus ámbitos principales.

En materia civil, por ejemplo, el AED ha tenido un fuerte desarrollo para analizar la teoría de contratos, la teoría de la propiedad y las teorías de responsabilidad extracontractual. Para cada uno de los ámbitos, la pregunta central está en la eficiencia y en cómo las normas jurídicas contribuyen u obstruyen tal objetivo. En materia de libre competencia, por su parte, el AED ha estudiado la implicancia que las normas o instituciones legales tienen en el desarrollo de la competencia en un país o mercado.

En la teoría económica de la propiedad, el AED ha tenido desarrollos muy importantes. Tal vez uno de los aportes más importantes del AED ha sido el reconocer la importancia de la correcta asignación de derechos de propiedad. Una sociedad funciona bien en la medida que estén definidos y debidamente resguardados los derechos de propiedad de las personas, objetivo que se logra fundamentalmente a través del derecho.

Sobre este punto, uno de los desarrollos fundamentales ha sido el teorema de Coase, formulación teórica que establece que ante externalidades negativas, la regla legal más eficiente es aquella que genere un marco que permita la negociación directa entre la partes, en la medida que exista una buena definición de derechos de propiedad, un marco de instituciones que funciones y bajos costos de transacción.

El AED es un ámbito fértil también en materia de contratos. En esta materia, el AED ha contribuido en la definición de reglas jurídicas que promuevan el intercambio, que estimulen el cumplimiento o incumplimiento eficientes, y que establezca sanciones adecuadas al incumplimiento para orientar la conducta de los individuos hacia resultados eficientes.

En fin, son muchas las aplicaciones del AED y son muchos más los ámbitos sujetos de estudio. El eje central de esta corriente de pensamiento es buscar la eficiencia a través de las reglas jurídicas, asumiendo que las personas maximizan dentro de un marco institucional dado y existente.

b). Nueva Economía Institucional (NEI). La NEI es una corriente de pensamiento multidisciplinario que combina la economía con el derecho, la sociología, la ciencia política y la teoría organizacional, siendo su eje central la economía. Esta corriente tiene por objeto entender la importancia de las instituciones para el desarrollo económico, jurídico y social.

La teoría económica neoclásica o tradicional entiende que los individuos toman decisiones dentro de un contexto definido por las instituciones. De esta forma, podría decirse que los economistas neoclásicos asumen las instituciones como algo dado y ajeno a su análisis.

Sin embargo, la evidencia demuestra que las instituciones son muy importantes en el funcionamiento social, pues dan un marco de incentivos para el comportamiento de las personas. Así, podría decirse que los comportamientos de los individuos pueden diferir si el marco institucional que enfrentan es diferente. En consideración de lo anterior, los neoinstitucionalistas han decidido poner el foco en las instituciones. Respetando el individualismo metodológico y la racionalidad individual, han decidido centrar su trabajo en el estudio de las instituciones, tanto en su nacimiento como en su evolución y cambio.

Las preguntas de investigación que se hace esta corriente de pensamiento van en la siguiente línea: ¿cómo surgen las instituciones?, ¿cómo evolucionan?, ¿cómo cambian y se adaptan en el tiempo?, ¿es indiferente aplicar una receta o modelo económico en un contexto institucional versus aplicarlo en otro contexto diferente?

Nuestra experiencia en América Latina nos permite entender esta corriente de pensamiento al observar la institucionalidad jurídica y política de los distintos países. Concretamente, si aplicamos un modelo económico en un país e intentamos aplicarlo de igual forma en otro, es probable que identifiquemos barreras o diferencias institucionales importantes que conducen a resultados diferentes. Cuando tradicionalmente se habla de Estado de Derecho, los economistas entenderían que dicho concepto se enmarca dentro de la literatura de la NEI, en la cual la calidad de las instituciones y su capacidad de responder a las necesidades del entorno son fundamentales para el buen desarrollo de las personas.

Se indicaba anteriormente que esta escuela es consistente con el individualismo metodológico y la racionalidad individual. En efecto, junto con estudiar las características de un diseño institucional en particular, esta escuela analiza el comportamiento de los individuos dentro de ese determinado contexto institucional, analizando las consecuencias que tiene para el bienestar social ese diseño. Uno de sus objetos de estudio e investigación está dado, entonces, por analizar cómo sería el comportamiento de los individuos si existiera un diseño institucional alternativo. De esta forma, se logra entender cuáles podrían ser los cambios institucionales o legales a incluir ante un determinado problema. A diferencia de la economía neoclásica y del AED, que privilegian el razonamiento deductivo por sobre la observación de la realidad, la NEI pone énfasis en la observación empírica, puesto que las realidades institucionales y contextos –señalan sus partidarios– dan información más relevante que el razonamiento deductivo y la construcción de conclusiones a partir de simples premisas.

El NEI distingue entre el ambiente institucional y los arreglos institucionales específicos. El ambiente institucional está definido por el conjunto de reglas formales e informales que definen el marco de comportamiento de los individuos, identificando los principales elementos de interacción entre las personas. El ambiente institucional es lo que podríamos denominar las grandes definiciones constitucionales. Estas grandes definiciones surgen de las creencias, preferencias e historia de las personas y las sociedades que representan.

Este ambiente institucional da el marco para el surgimiento de los arreglos institucionales específicos. Estos arreglos específicos son las formas institucionales concretas que los individuos utilizan para desarrollar sus actividades e interactuar. Al igual que en el ambiente institucional, el derecho y la regulación legal son

fundamentales para los arreglos institucionales específicos. Ejemplos de arreglos específicos son las formas jurídicas de las empresas, la estructura jurídica del sector público, los marcos regulatorios de los contratos, entre otros ejemplos.

Tal vez uno de los ámbitos más destacados de la NEI consiste en reconocer la importancia que la ley, el derecho y las instituciones en general tienen para reducir la incertidumbre. Esta corriente entiende que los intercambios y la interacción entre las personas y las empresas son más dinámicos y fáciles si existe certeza acerca de la forma de proceder y la forma en que se cumplen los acuerdos.

Al terminar la descripción de la NEI como corriente de pensamiento, es necesario referirse a algunas de sus aplicaciones, concretamente, los costos de transacción y el análisis de las asimetrías de información.

El estudio de los costos de transacción es un desarrollo importante de la teoría económica. Se asume que en todo proceso de interacción entre personas y en todo proceso de producción de un bien existen costos de búsqueda, costos de arreglo o negociación y costos de ejecución. Una de las principales tareas que el derecho y la ley tienen es disminuir los costos de transacción, estableciendo normas e instituciones que faciliten el intercambio y el cumplimiento de los acuerdos, definiendo instituciones sólidas y que aporten certeza a las acciones de los individuos.

Otro de los ámbitos generales de estudio de la NEI es la regulación de las asimetrías de información. La teoría económica demuestra que las situaciones de asimetrías de información generan ineficiencias y muchas veces ventajas injustas para alguna de las partes. Nuevamente, el derecho tiene un rol relevante en generar las condiciones que estimulen la existencia de información y acceso a todas las personas, reduciendo con buenos diseños institucionales los problemas que generan la asimetría o disparidad de información en un mercado.

c). Economía Política Constitucional. Esta corriente de pensamiento será estudiada en mayor profundidad en la siguiente sección. Basta en esta sección identificar qué diferencia a esta corriente de las dos anteriores presentadas. A diferencia del Análisis Económico del Derecho, la EPC no asume las reglas como dadas, sino que estudia la creación o definición de las reglas. Como se ha dicho anteriormente, mientras en el AED se estudia la decisión de un individuo dentro de un marco ya dado, la EPC analiza cómo los individuos definen ese marco de acción. En relación a la Nueva Economía Institucional, baste recordar que ésta se centra en estudiar la importancia que las instituciones y el derecho tienen en el desarrollo económico y el comportamiento de los individuos, estudiando también cómo surgen y evolucionan las instituciones. Sin embargo, en este proceso de estudio la NEI no analiza el proceso de construcción de una constitución o regla de ambiente institucional.

3. La economía política constitucional

3.1. Orígenes y ámbito de acción

Si bien el programa de investigación surge en la década de los años sesenta, el término Economía Constitucional surge de una conferencia organizada el año 1982 por la Fundación Heritage en Estados Unidos. A partir de esa fecha toma forma propia un programa de investigación que surge de la economía y que estudia también los fenómenos políticos y jurídicos.

Al denominarse Economía Política Constitucional, esta corriente de pensamiento plantea dos diferencias relevantes respecto de las visiones tradicionales: la primera respecto de la economía tradicional y la segunda respecto de la ciencia política tradicional. En efecto, el concepto de Economía Constitucional da cuenta de un nivel superior o agregado de análisis económico, en contraposición a la economía estándar o normal, que analiza las decisiones cotidianas en materia económica. Por otra parte, el término Economía Constitucional difiere de la Política Constitucional sobre la forma en que las personas interactúan. Mientras la Economía Constitucional asume que las partes interactúan en un proceso de intercambio colaborativo, la Política Constitucional y sus corrientes tradicionales asumen el proceso de interacción política como un proceso de conflicto de intereses contrapuestos.

El eje central de la EPC es entender que existe un nivel de decisión de los individuos dentro de un marco de restricciones, y otro nivel de análisis acerca de la definición de las restricciones ("opción constitucional"). A este ámbito, a la definición de las restricciones que los individuos están dispuestos a aceptar y a obligarse, la literatura denomina como el ámbito constitucional u opción constitucional.

Buchanan y sus seguidores se preguntan por qué las personas están dispuestas a aceptar un acuerdo sobre reglas constitucionales que restrinjan sus capacidades y posibilidades de acción. La respuesta está dada por el hecho de que las personas entienden que en un marco de relaciones de largo plazo, ellas se beneficiarán de contar con un marco de interacción con otros individuos, aun cuando ese marco establezca restricciones que se pueden entender perjudiciales para un individuo concreto. La clave está en entender que las personas aceptarán las reglas del juego aun cuando en algunos casos se produzcan resultados que no las benefician, en la medida que en un período de interacciones repetidas entre individuos exista la certeza que se obtendrán mayores beneficios que costos de la aceptación de dichas reglas. Ese es el efecto que produce el Estado de Derecho.

A partir de esta disponibilidad voluntaria de aceptar restricciones por parte de los individuos, Buchanan recrea un modelo contractualista para entender la constitución, aceptando que ésta surge como una forma de organización colectiva en la cual todos los individuos están dispuestos a suscribir un contrato general que los obliga y que a pesar de los costos que les genera, su existencia les reporta una utilidad mayor que su inexistencia.

Quizás uno de los ámbitos interesantes para entender la decisión de los individuos de aceptar ser parte de un marco constitucional que lo obligue, está dado por la teoría de las restricciones autoimpuestas. Este cuerpo de pensamiento sostiene que no sólo la sociedad define una constitución a la cual todos adhieren, sino que cada individuo define un marco constitucional interno y propio, que le determina qué cosas hacer y qué cosas no hacer. De esta forma, se autoimpone restricciones que está dispuesto a aceptar porque sabe que al hacerlo obtendrá un beneficio mayor en la vida en general.

El ejemplo más recurrente de las autorrestricciones está dado por el comportamiento de Ulyses, cuya representación es hoy el símbolo de la principal revista especializada en materia de EPC. La historia de Ulyses señala que navegando en su barco se encuentra con las sirenas en el mar. Ulyses sabe que si se acerca demasiado a escuchar el canto de las sirenas, obtendrá un beneficio y placer enorme, pero que puede tener costos muy importantes posteriores. Así, Ulyses sabe que si es vencido por la tentación y se acerca demasiado a las sirenas su barco puede dañarse con las rocas y por lo tanto hacer imposible la llegada a destino de su barco. Ante este dilema, Ulyses decide aplicar una restricción sobre sí mismo, sabiendo que el costo de hacerlo puede ser menor que el beneficio a recibir. Instruye a su personal que lo amarre al mástil del barco y que lo mantengan amarrado sin seguir otra instrucción por varias horas. De esta forma Ulyses demostró la utilidad que puede tener para un individuo el aceptar una restricción que aparentemente es costosa o perjudicial en un momento del tiempo, pero que en el contexto global resulta beneficiosa.

Con elementos como las autorrestricciones, que en una primera mirada no benefician a un individuo, surge para la EPC la discusión acerca del concepto de eficiencia. Como fue señalado al referirse al AED, uno de los paradigmas centrales del análisis económico –cualquiera sea su nivel– es la búsqueda de eficiencia. Pero ¿qué es eficiencia? Hemos dicho anteriormente que la eficiencia se logra cuando a través de transacciones e intercambio se alcanza la asignación de recursos que logra mayor valoración. Este ha sido el enfoque tradicional. La EPC difiere de los modelos tradicionales en lo que a concepto de eficiencia se refiere. Si analizamos la decisión de un grupo, tradicionalmente se ha señalado que las personas están dispuestas a cooperar y aceptar un acuerdo que sea eficiente. Sin embargo, los teóricos de la EPC señalan una mirada diferente:

entienden que el consenso no surge de la eficiencia, sino por el contrario señalan que el consenso, cualquiera que este sea, es eficiente en sí mismo. Así, señalan un nuevo concepto de eficiencia, estableciendo por tal aquel acuerdo al cual los integrantes de una sociedad estuvieron dispuestos a someterse y acatar.

Tal vez podría alegarse que la EPC es promotora del consenso como mecanismo para alcanzar una regla constitucional o marco superior de decisión colectiva. De la lectura de Buchanan y otros, se entiende la primacía que estos autores asignan a la unanimidad como criterio de decisión por sobre la regla de mayoría.

3.2. Concepto de Constitución

La literatura en la materia no da un concepto preciso de Constitución. Sin embargo, es necesario explicar que Constitución para efectos de este análisis no está restringido al concepto de Constitución política o marco general que regula la organización del Estado.

Para efectos de este análisis, pueden identificarse dos ideas de Constitución. La primera de ellas es la Constitución de un grupo de individuos. Para estos efectos, entendemos constitución cualquier conjunto de reglas básicas de interacción que los individuos están dispuestos a aceptar como marco de restricciones para sus interacciones. Así, dentro de este concepto de Constitución, cabe tanto la Constitución Política de un Estado como las reglas de un juego definidas y aceptadas por un grupo de niños antes de iniciar su actividad.

Un segundo concepto de constitución para efectos de la EPC es la idea de Constitución interna. Como ha sido señalado anteriormente, todos los individuos –además de adherir a la o las constituciones generales– adhieren a una constitución propia o interna, en la cual definen un conjunto de reglas de comportamiento y de restricciones que gobiernan su actuar y guían sus decisiones, definiendo qué acciones se encuentran dentro de su campo de acción y cuáles quedan fuera de él.

3.3. Metodología y supuestos para el análisis

En términos de supuestos de análisis, la EPC mantiene los principales supuestos de la teoría económica neoclásica, es decir, el individualismo metodológico y la racionalidad individual.

A partir de estos supuestos, se aleja del análisis tradicional definiendo –como se ha dicho antes– otro ámbito u objeto de estudio y definiendo de nueva forma conceptos como eficiencia y restricciones individuales.

La metodología de la EPC es sin duda el análisis comparativo. Así, esta disciplina compara qué efectos o consecuencias podría tener la aplicación de esquemas alternativos de reglas constitucionales para un caso concreto. Estudia por qué los individuos adhieren a un conjunto dado de reglas y no otras, y estudia también las consecuencias que podría tener la aplicación de un conjunto diferente de reglas para un problema.

Desde el punto de vista metodológico, la EPC coincide con la Ciencia Política Comparada en cuanto analiza comparativamente las distintas reglas constitucionales. La diferencia está dada, sin embargo, por el hecho que la EPC utiliza el instrumental y supuestos económicos para elaborar dicho análisis.

Tal vez un ejemplo concreto de aplicación empírica de este enfoque se encuentra en el trabajo de Persson y Tabellini, quienes analizaron los efectos económicos de las constituciones. Para ello, los autores seleccionaron una base de datos de decenas de países y examinaron su desempeño económico en el tiempo, comparando las principales reglas constitucionales de los países, a fin de determinar si existía una relación entre desarrollo y ciertas reglas constitucionales.

En concreto, los autores compararon sistemas presidenciales con sistemas parlamentarios, reglas electorales proporcionales con reglas electorales mayoritarias, entre otras materias. Las conclusiones de este estudio han sido muy discutidas y han generado un amplio debate, toda vez que han ofrecido respuestas desde la economía para problemas que el derecho y la ciencia política han analizado por años sin obtener resultados concluyentes.

Así como el ejemplo de Persson y Tabellini, son muchas las aplicaciones que la EPC puede desarrollar y que ha desarrollado. Antes de discutir posibles aplicaciones de esta disciplina a la realidad chilena, es necesario precisar la distinción entre análisis positivo y análisis normativo a nivel de EPC.

3.4. Economía Política Constitucional Positiva y Economía Política Constitucional Normativa

Al igual que en otros ámbitos de la ciencia económica, es posible –y necesario– distinguir entre el ámbito positivo y el ámbito normativo de la EPC. La EPC positiva analiza las consecuencias que pueden tener distintas reglas o instituciones y analiza también cómo reaccionan los individuos en el proceso de construcción o modificación de las reglas. Por su parte, la EPC normativa emite juicios de valor recomendando un conjunto de reglas por sobre otro, dando opinión sobre las alternativas disponibles.

a). EPC Positiva. Es tal vez en el ámbito del análisis positivo donde se encuentra la mayor contribución de la EPC, toda vez que el estudio de los posibles efectos de distintas opciones de reglas y el comportamiento de los individuos en dicho proceso habían estado fuera del análisis tradicional de la economía. Y esto es mucho decir, porque todas las decisiones y todas las acciones de las personas se desarrollan dentro de un marco o conjunto de reglas, por lo que estudiar su surgimiento y el accionar de las personas en ese proceso es de vital importancia y pertinencia.

El análisis positivo a nivel constitucional puede generar contribuciones muy importantes para entender cómo operan las decisiones de las personas y los resultados del actuar social. Como se ha señalado repetidamente en este trabajo, muchas veces el foco ha estado en analizar el comportamiento de los individuos dentro de un marco dado, intentando entender por qué los individuos se comportan de esa forma y no de otra forma diferente. El problema está muchas veces en el marco constitucional. Es en ese nivel donde se requiere identificar los problemas para –en un posterior análisis normativo– recomendar modificaciones a las reglas vigentes que afectan el comportamiento de las personas.

Se ha señalado que la corriente positiva tiene dos ámbitos de estudio: el análisis de los efectos y consecuencias de distintas reglas que gobiernan la conducta de un grupo de personas, y el estudio de las respuestas de las personas en los procesos de cambio y debate del marco constitucional. A continuación se comentan estos mismos ámbitos, pero desde el enfoque normativo.

b). EPC Normativa. El estudio normativo de la EPC requiere –para ser un verdadero aporte– de un estudio positivo previo, que sea capaz de describir la realidad precisamente aportando elementos para un juicio de valor. Estos juicios de valor caracterizan el análisis normativo a nivel constitucional, traducándose en primer término en recomendaciones sobre conjuntos de reglas específicas a implementar por sobre otras reglas que se sugiere descartar. Así, por ejemplo, encontramos autores que sugieren en nuestro país la instalación de un régimen parlamentario en desmedro de nuestro actual modelo presidencialista. De igual forma, califica como análisis normativo la recomendación de un sistema electoral específico por sobre otro, como podría ser la inclusión de un sistema proporcional o mecanismos proporcionales para complementar el modelo mayoritario que caracteriza el sistema binominal chileno para elegir parlamentarios.

Para los abogados, que tradicionalmente ejercen su actividad a través de la defensa de una parte en un pleito, es difícil no tomar parte en un asunto y no fijar posición normativa sobre el mismo. La dificultad suele estar –en cambio– en ser capaces de efectuar un análisis positivo, sin carga valórica y que permita una descripción fiel de la realidad.

Para terminar esta sección sobre la EPC, es de interés preguntarse cómo puede aplicarse esta corriente de pensamiento a situaciones concretas. A continuación presentamos un esquema de posibles aplicaciones de la EPC a materias que están actualmente en debate y análisis en Chile.

4. Posibles aplicaciones de la EPC a la realidad chilena

Nuestro país se ha caracterizado por contar con diseños constitucionales estables que han destacado dentro del contexto latinoamericano. A pesar de esta reconocida estabilidad, la institucionalidad chilena se encuentra en permanente revisión y cambio. Así, por ejemplo, es conocido que la Constitución de 1980 ha sufrido en su corta existencia diversas modificaciones e intentos de modificaciones que no han prosperado. En este permanente debate se ha discutido en diversas oportunidades las características que un determinado arreglo constitucional presenta respecto de otro modelo aplicable al caso. Desde ese punto de vista, podría decirse que ya existen aplicaciones intuitivas de la EPC a la realidad chilena.

Sin embargo, no existen análisis sistemáticos que expliquen por qué ciertos acuerdos sí se han producido mientras que otros no han tenido lugar para incorporarse al marco constitucional.

Son muchas las materias de la realidad chilena que podrían analizarse en profundidad desde la perspectiva de la Economía Política Constitucional. Hago presente que se trata de materias que se encuentran dentro del ámbito de estudio de la disciplina y son objeto de su estudio, sin ello implicar una sugerencia de introducir modificaciones en estos ámbitos. A continuación se mencionan algunas de ellas:

- sistema electoral parlamentario;
- sistema de gobierno, contrastando el fuerte presidencialismo existente con arreglos alternativos que puedan dar más poder al Parlamento;
- forma de Estado, contrastando el sistema unitario con alternativas federalistas;
- estructura y organización del Banco Central, entre otras materias.

5. Conclusiones

El presente trabajo pretende ser una introducción al estudio de la Economía Política Constitucional. La EPC es una de las manifestaciones del análisis de fenómenos jurídicos e institucionales desde la perspectiva económica, junto al Análisis Económico del Derecho y la Nueva Economía Institucional, entre otras corrientes. La EPC tiene por objeto entender las características y propiedades de distintas reglas o marcos constitucionales, analizando el comportamiento de los individuos al momento de construir un marco constitucional que los regule.

La EPC surge principalmente del pensamiento del economista James M. Buchanan, quien identifica el ámbito constitucional en el estudio económico. Tradicionalmente la economía ha estudiado el comportamiento de los individuos dentro de un marco institucional dado. Buchanan identificó la existencia de distintos niveles de decisión, a saber, un primer nivel de decisión en el cual los individuos intentan maximizar su bienestar dentro de un conjunto de reglas existentes; y un segundo nivel en el cual los individuos interactúan para definir las reglas mismas de interacción.

Entre los ámbitos de estudio de la EPC se encuentran la definición de forma de gobierno, estructura del Estado, sistema electoral, entre otras materias.

La EPC se aleja en parte de la corriente económica tradicional al expresar un concepto diferente de eficiencia, señalando que esta última está dada por un alto nivel de acuerdo y consenso de los individuos respecto de las reglas que los obligan. Así, asigna a la unanimidad o consenso un valor esencial en el ordenamiento jurídico y social, privilegiando esta unanimidad por sobre otros valores. Podría decirse que la EPC prefiere la unanimidad por sobre la regla de mayoría como mecanismo de definición de reglas constitucionales o grupales.

Este cuerpo teórico puede ser de gran utilidad para el estudio de los fenómenos que están teniendo lugar en Chile, donde se discuten las reglas electorales, el sistema presidencial, los quórum para modificar las instituciones, etc.

6. Bibliografía

- Cooter, Robert D. (2002). *The Strategic Constitution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Buchanan, James M. (1990). "The domain of Constitutional Economics". *Constitutional Political Economy*, Vol. 1: 1-18.
- Buchanan, James M. (1986). "The relevance of Constitutional Strategy". *Cato Journal*, Vol. 6, Número 2.
- Buchanan, James M., y Gordon Tullock (1962). "The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy". Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Persson, T. y G. Tabellini (2003). *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA: MIT Press.
- An den Hauwe, Ludwig (2000). En Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics. *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. 1, "The History and Methodology of Law and Economics".
- Voigt, Stefan (1999). *Explaining Constitutional Change. A Positive Economics Approach*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Inc.