

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
ESCUELA DE ECONOMIA
CURSO DE FINANZAS PUBLICAS

FINANZAS PUBLICAS Y ESCOGENCIA PUBLICA EN LA INTERPRETACION DE JAMES BUCHANAN

Justo Aguilar (Ph.D)

Estas notas presentan una síntesis del ensayo Public Finance and Public Choice de J.M.Buchanan, el cual se incluyó en el libro State and Local Public Finance compilado por D. Netzes y M. Drennan (Blackwell Business, 1997). El profesor Buchanan trabajaba en esa fecha como Director del Center for Study of Public Choice (Virginia Polytechnic Institute/ State University).

I. Aspectos Generales

Las finanzas públicas han experimentado un proceso de transformación analítica importante durante el período de la postguerra. Buchanan evalúa en su ensayo, esa transformación desde la perspectiva de la “*escogencia pública*”, lo cual asume el uso de sus propias proposiciones metodológicas¹. Argumenta que las finanzas públicas, desde una perspectiva general, presentan dos áreas críticas del análisis todavía no cubiertas: el gasto de la cuenta fiscal y el proceso de toma de decisiones públicas. El análisis de dichas áreas es objeto de mucha discusión, aún cuando el mismo ocurre en un marco analítico ampliado, respecto a la tradición conceptual previa asociada con Marshall (1930).

Buchanan señala que el análisis de las finanzas públicas evolucionó de ser uno de los varios campos de teoría microeconómica aplicada (economía laboral, organización industrial, economía agrícola) a uno autocontenido y definido como “economía pública”, que enfrenta/complementa el análisis de la “economía privada o economía del sector privado. Su propósito para realizar un análisis de la evolución bibliográfica del desarrollo de la economía pública es el plantear el cambio de paradigma que afectó su transformación en el contexto del análisis económico de la escuela norteamericana.

2. Finanzas Públicas posterior al Análisis Marshalliano.

Durante este período, el análisis estuvo restringido casi que exclusivamente a las teorías de incidencia tributaria. Marshall mismo había manifestado que “las teorías de incidencia tributaria han llegado a ser el instrumento ideal para aplicar los principios de la teoría de precios competitivos”². Este enfoque de tipo positivo (análisis de equilibrio parcial), les permitía a los economistas, predecir los efectos de un impuesto en el comportamiento de los actores en la economía privada; y a través de ello los efectos agregados en variables tales como precios relativos, producción, ganancias y la estructura misma de la industria. En ese contexto analítico, el economista no se planteaba el propósito político de la imposición o la evaluación externa de instrumentos tributarios alternativos. La oferta institucional de los bienes públicos

¹ Considera sus trabajos analíticos sobre economía pública y referidos a las siguientes obras: The Pure Theory of Government Finance, 1949; Fiscal Theory and Political Economy, 1960; The Calculus of Consent, 1962; the Demand and Supply of Public Goods, 1968; Public Finance in Democratic Process, 1967; Theory of Public Choice, 1972; y The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan, 1975

² Alfred Marshall, Principles of Economics, 1930

fue considerada como dada. Más recientemente, el paradigma neoclásico permitió ampliar el análisis tributario en la perspectiva de mayor amplitud con los modelos de equilibrio general, incluyendo extensiones para el análisis de una economía abierta.

Paralelamente, coexistió la teoría normativa impositiva post-Pigouviana³, derivada de la tradición filosófica del utilitarismo que planteaba principios normativos para la imposición. Pigou desarrolló el concepto del sacrificio marginal equivalente, que se fundamentó en una aplicación simplística de cálculo, a un contexto que asumió la comparabilidad interpersonal de utilidades. A pesar de su influencia en la definición de instituciones tributarias, se señala que esta teoría presenta una rigurosidad analítica menor que el análisis positivo de incidencia tributaria.

El análisis de Buchanan relativo a los aportes de estos enfoques al desarrollo de las finanzas públicas permite inferir que no hubo preocupación por el análisis del gasto público. Tampoco estos análisis enfocaron el proceso de toma de decisiones colectivas asociadas a la aprobación de impuestos y gastos públicos.

3. El Enfoque Europeo de la Economía Pública.

La escuela europea de fines del siglo XIX, permitió un enfoque estructurado de la teoría de mercados (operación de insumos productivos y productos finales) y el análisis de sus funciones de asignación y distribución; con esfuerzos importantes pero infructuosos para extender el análisis racional económico del mercado a la actividad económica gubernamental. Se señalan estos esfuerzos a continuación:

- Mazzola, Pantaleoni, Sax y De Viti: incorporaron la metodología del intercambio para analizar la economía pública (1880s).
- Sax y Mazzola: plantearon la discusión de la demanda de bienes públicos al identificar las necesidades colectivas a diferencia de las privadas.
- Pantaleoni: extendió el análisis del cálculo marginal al análisis de escogencias del legislador respecto a los dos lados del presupuesto, ingresos y gastos.
- De Viti: formuló un modelo en el cual consumidores y oferentes de bienes públicos integran la misma comunidad de personas.

La contribución de mayor relevancia fue desarrollada por Knut Wicksell (1896) y consideró la conexión entre gastos e ingresos para el tratamiento del sector de economía pública. Wicksell argumentó⁴ en tres líneas de análisis:

- la indeterminación del enfoque normativo al tratar únicamente los aspectos tributarios de la economía pública.
- el fallo para reconocer que las decisiones del sector público emergen de un proceso político y no de un dictador benevolente.
- la importancia de las estructuras institucionales para las decisiones fiscales, es decir las instituciones de escogencia pública.

La regla de unanimidad fue propuesta como el parámetro normativo para las decisiones económicas públicas en condiciones de eficiencia y se hizo distinción para aquellas situaciones con beneficios de transacción a diferencia de las que presentaban transferencias de suma cero. El enfoque normativo de este autor definió la base para el análisis positivo, que le siguió en el campo de las estructuras de decisión política del sector público.

Con posterioridad Erik Lindahl⁵ propuso el análisis de la relación entre las normas de eficiencia estándar y el proceso de negociación política, lo cual constituyó un punto intermedio entre el trabajo de Wicksell y el análisis moderno de las finanzas públicas en un proceso democrático.

³ C. Pigou, A Study in Public Finance (London: Macmillan, 1928)

⁴ Knut Wicksell, Finanztheoretische Untersuchungen, 1896.

⁵ Erik Lindahl, Die Gerechtigkeit der Besteuerung, 1919

Su trabajo permitió el desarrollo de los “precios/impuestos” o equilibrio de Lindahl, lo cual permitió una extensión de la teoría moderna del equilibrio general para incluir al sector público.

Los trabajos que siguieron a Panatoleon i y De Viti en la tradición italiana permitieron caracterizar los supuestos políticos requeridos por el análisis de la economía pública, así como las implicaciones de estructuras políticas no democráticas para la emergencia y viabilidad de las instituciones fiscales incluyendo ingresos y gastos públicos. Estos aportes fueron de utilidad en el análisis de las instituciones oferentes de la economía pública.

4. El Marco de la Transición.

El pensamiento de la escuela norteamericana le dio integración a los trabajos independientes desarrollados por la escuela europea de fines del siglo XIX y primera parte del siglo XX. Tres autores son de particular relevancia para entender la evolución del pensamiento económico de las finanzas públicas ⁶: Richard Musgrave, Howard Bowen y James Buchanan.

A partir del esfuerzo de estos economistas se dieron nuevos desarrollos durante los años sesentas y setentas que consolidaron el enfoque actual sobre la economía pública. Se distinguen cuatro líneas de investigación, a saber: primero, la teoría de demanda por los bienes públicos; segundo la teoría del votante; tercero, la teoría de las constituciones; y finalmente, la teoría de la oferta de bienes públicos.

5. La Teoría de Demanda por los Bienes Públicos.

Paul Samuelson⁷ formuló un conjunto de principios que establecen las condiciones marginales necesarias para alcanzar la eficiencia en asignación requerida por la provisión de bienes públicos o colectivos, para una comunidad definida de personas. En sus dos artículos de 1954 y 1955, este análisis fue formulado con independencia del proceso de decisión política.

Esta teoría permitió una extensión al sector público, de las normas aceptadas en la teoría de economía del bienestar para el sector privado. De particular interés en este enfoque, está la definición rigurosa del bien de consumo colectivo, formulada por primera vez en la disciplina, tomando como base los conceptos de “complete nonexclusion” y de “complete efficiency” referidos al consumo conjunto, los dos atributos fundamentales de la condición de “lo público”. Además, en este enfoque no se formularon condiciones de eficiencia referidos a participaciones tributarias, tal como se asume en el análisis de la economía de mercado, dado que Samuelson no concibió el proceso fiscal como uno de intercambio, razón por la cual recurrió a una función de bienestar social que incluyó una distribución de esas participaciones tributarias

Esta teoría establece que las condiciones marginales de eficiencia deben satisfacer para una solución de equilibrio, aquellas que resultan del proceso político o de escogencia colectiva. Por ello se sugiere que la teoría de demanda por bienes pública implica necesariamente un marco referencial de intercambio.

La condición de equilibrio/ Lindahl es una que cumple los requerimientos del modelo Samuelson, aun cuando está arbitrariamente restringido en su distribución de participaciones tributarias. Debe señalarse que el enfoque Wickseliano no intentó especificar las condiciones de equilibrio; por el contrario se concentró en las instituciones de intercambio y definió en forma implícita la condición de eficiencia en términos del agotamiento de todas las ganancias

⁶ R.A. Musgrave, *The Voluntary Exchange Theory of Public Economy*, 1938; H. R. Bowen, *The Interpretation of Voting in the Allocation of Resources*, 1943; y J. M. Buchanan, *The Pure Theory of Government Finance*, 1949.

⁷ Paul Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*. In *Review of economics and Statistics*. Noviembre, 1954.

del intercambio. El análisis de Buchanan establece, que si el marco referencia asumiera costos cero de transacción, el modelo Samuelson permitiría un arreglo unánime para alcanzar ambos, la distribución de participaciones tributarias en el margen y la cantidad de bienes públicos adquiridos, sin embargo, dicha posición de arreglo unánime no sería único y sus características dependerían estrictamente en el patrón de ajuste.

6. La Teoría del Votante.

El paradigma Wickseliano de intercambio fiscal opera idealmente bajo la regla de unanimidad sin definir condiciones sobre la distribución de participaciones tributarias; sin embargo su supuesto de costos cero en transacciones debe ser replanteado debido a que éstos son importantes cuando se trata de arreglos para muchas personas en temas específicos, lo cual nos lleva a considerar los procesos complejos de transacciones del sistema político. Wicksell reconoció asimismo, que en su discusión de la regla de mayoría calificada, que el ideal de constitución política no podía incorporar la regla de unanimidad, aún para la asamblea legislativa. La experiencia histórica en los regímenes políticos de democracia incluyen una amplia variedad de métodos de voto y de reglas de decisión institucional, que podrían aproximar la regla de unanimidad.

Los trabajos de Duncan Black y Kenneth Arrow⁸ son pioneros en el desarrollo de esta teoría. Black se preocupó por examinar las restricciones en el dominio de las preferencias individuales que podría generar soluciones de mayoría. El descubrió que si todas las preferencias individuales pudieran ser organizadas en alternativas que aparecieran como un pico (single peaked), entonces el resultado de la regla de mayoría sería siempre aquella que satisface las preferencias del votante mediano (median voter) en el grupo. Este enfoque constituyó el punto de referencia para la construcción de la teoría de escogencia pública de los años sesenta y de sus aplicaciones en problemas de finanzas públicas. Se aceptó que la condición de "single-peakedness" en el análisis de preferencias es un supuesto plausible para muchas variables de decisión fiscal.

El trabajo de Arrow se concentró en la discusión de la función de bienestar social, habiendo demostrado que no existe una regla de decisión colectiva para amalgamar ordenamientos de preferencias individuales en un ordenamiento social o colectivo que fuera consistente. Los economistas fueron confrontados por el conocimiento de que las funciones de bienestar social no existen. Ello determinó para el análisis económico dos opciones: primero, recurrir al análisis de escogencia público y examinar la operación de reglas de decisión alternativas, ninguna de las cuales es ideal; y segundo, emplear el análisis post-pigouviano que requiere el uso explícito de valores estándar privados y personales que no guardan relación con las instituciones que determinan las decisiones en el mundo real.

7. La Teoría de Constituciones (Reglas de Voto).

El punto de partida para este enfoque (en proceso de formulación) está referido a dos aspectos: primero, el análisis positivo sobre la operación de reglas de voto alternativas, y segundo, el análisis Wickseliano (in the narrow sense) de que ninguna regla del tipo no-unanimidad (nonunanimity rule) podría garantizar eficiencia. Ello preparó el terreno para el desarrollo de una teoría de constituciones basada en el análisis de la escogencia entre un conjunto de instituciones no ideales, para generar resultados colectivos.

Gordon Tullock en su trabajo *The Calculus of Consent* (1962), presentó una teoría para el análisis de reglas de decisión alternativas, considerando las deseconomías externas políticas que son inherentes a cualquier regla de decisión inferior a la regla de unanimidad, así como de los efectos de la negociación de votos (vote trading) como medio para mitigar los resultados de las intensidades de preferencias diferenciales.

⁸ Duncan Black, *On the Rationale of Group Decision Making*. *Journal of Political Economy*. Febrero, 1948. Also, Kenneth Arrow, *A Difficulty in the concept of Social Welfare*,. *Journal of Political Economy*, 1950.

Elementos centrales de este desarrollo teórico pueden ser identificados de la siguiente forma:

- ❑ Primero, el propósito del análisis ha sido el de analizar la escogencia entre reglas de decisión colectiva y derivar a partir de dichas reglas de decisión, criterios de optimalidad al nivel constitucional.
- ❑ Segundo, el procedimiento utilizado en este análisis consideró rastrear hasta Wicksell, el nivel de escogencia entre varias reglas alternativas incluyendo el criterio de consenso general o regla de unanimidad wickseliana.
- ❑ Tercero, los costos de transacción como barrera para el consenso general, constituye un elemento que debe ser reconocido en la etapa de alcanzar decisiones colectivas de tipo fiscal (impuestos y gastos). Sin embargo, ello no debe ser entendido como que las personas no pueden convenir en general, sobre las reglas o instituciones bajo las cuales decisiones subsecuentes podrían ser realizadas, sean éstas por regla de mayoría o cualesquiera otras.
- ❑ Cuarto, considerar que las posiciones individuales de preferencias futuras son inciertas y no predecibles, bajo operaciones subsecuentes de las reglas de decisión, lo cual podría conducir a arreglos sobre la base de criterios generales que no estén relaciones con posiciones económicas.

Este análisis es del tipo positivo conceptual y todavía ofrece pocas sugerencias de reforma institucional. A pesar de ello es posible inferir sobre un modelo de proceso constitucional que incorpora normas individuales. Lo parcial de este enfoque se explica en parte por la ausencia de un modelo de oferta de bienes públicos basado en un proceso de intercambio.

8. La Teoría de la Oferta de Bienes Públicos.

Tanto la teoría de demanda de bienes públicos, como la teoría del votante y la teoría de reglas de voto han asumido que las demandas individuales por bienes públicos, una vez que han sido articuladas a través de un proceso de decisiones colectivas, podría ser resuelto en forma automática y eficiente por la oferta institucional pública. Esas vertientes del análisis asumieron que no habían problemas en lo relativo al comportamiento de los oferentes o productores de servicios públicos. Sin embargo, los gobiernos integran a comunidades de personas (funcionarios públicos) que son una parte de la comunidad nacional y cualquier análisis de arreglos fiscales (gastos e ingresos) debe incorporar el análisis de las diferencias entre el comportamiento de personas en sus roles de productores/ oferentes y de consumidores/ demandantes de bienes públicos.

Antecedentes de este enfoque pueden rastrearse a la escuela italiana y el desarrollo de la teoría de finanzas públicas en un estado no democrático o monopolístico. Asumiendo esta estructura política, se plantearon modelos en los cuales algún grupo dirigente o clase política recauda impuestos de la población y utiliza esos recursos para su máxima ventaja. Se asumió que había efectos de reacción (feedback effects) en el comportamiento de los contribuyentes de impuestos. Puviani⁹ aportó el concepto de "ilusión fiscal" aplicado a la cuenta fiscal de impuestos y gastos públicos.

A pesar de ello, la escuela norteamericana trabajó bajo el supuesto de que sus propias instituciones eran esencialmente democráticas y de que los roles económicos e intereses de grupo de oferentes de bienes públicos y demandantes al interior de las estructuras de esas instituciones no eran coincidentes. Anthony Downs en su libro *Economic Theory of Democracy* (1957) articuló una teoría de interacción de partidos políticos que compiten políticamente en forma análoga a la competencia de firmas en el mercado, asumiendo el mecanismo de maximización de votos como alternativa a la maximización de utilidades. Posteriormente Riker,

⁹ Analizado por James Buchanan, en su libro *Public Finance in Democratic Process*, 1967, específicamente en el capítulo 10 (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

un crítico de Downs, incorporó en este enfoque la teoría de juegos, lo cual permitió que los partidos políticos, aún tratados como entidades monolíticas de toma de decisiones, formen coaliciones exitosas de tamaño mínimo más que maximizar los votos totales de la población.

La contribución relevante de esta teoría no consiste precisamente de los modelos presentados sino en los arreglos fundamentales y diferentes que asumen las actividades gubernamentales. Una vez que los gobiernos son asumidos como colectividades de personas (organizadores políticos, representantes políticos, oficiales electos democráticamente, jueces o burócratas) capaces de maximizar, entonces emerge un paradigma que incorpora una visión diferente de la oferta de bienes públicos.

Paralelo al enfoque Downs/ Riker se desarrolló la teoría del comportamiento burocrático tanto al nivel del individuo miembro de una jerarquía como del nivel ministerial o de agencia. Gordon Tullock en su libro *The Politics of Bureaucracy* (1965) propuso el concepto de “burócrata maximizador” quién responde a incentivos de su carrera personal como cualquiera otro, y analiza las implicaciones de este modelo de comportamiento en relación con el problema de control que enfrentan los jefes al frente de la jerarquía. Aún bajo el supuesto de que el jefe gubernamental procure alcanzar las demandas por bienes públicos de manera eficiente, este análisis sugiere que este objetivo no sería alcanzado.

Este enfoque fue cuestionado por William Niskanen en su libro *Bureaucracy and Representative government* (1971). El presentó un modelo de ministerios independientes como unidades maximizadoras de presupuesto. Cada ministerio actúa como un oferente monopólico de servicios públicos y posee habilidades para controlar a los líderes políticos electos a través de las estructuras de comités de la legislatura. Esa situación les permite agotar los excedentes tributarios potenciales de la provisión de bienes públicos. De particular importancia en este enfoque lo constituye la presencia de arreglos contrastantes en los cuales se analizan las operaciones ministeriales y de agencias gubernamentales.

Todavía falta desarrollar en mayor plenitud la teoría de oferta de los bienes públicos y realizar las conexiones requeridas con la teoría de demanda y de reglas de votos. Este es un trabajo que apenas empieza.

9. El Ambito Expandido para el Analisis Positivo.

Este análisis focalizó en cuatro líneas de investigación económica y su vinculación con una disciplina en proceso de emergencia, la “escogencia pública”. Se obvió el análisis correspondiente a “escogencia pública espacial” o de “votando con el pie” de aplicación a las finanzas de gobiernos locales ¹⁰ por razones de brevedad del análisis. El propósito del mismo no fue describir dichas líneas de investigación, sino de caracterizar de forma amplia los avances teóricos bajo el enfoque de la teoría de escogencia pública y como se han combinado para transformar la teoría de las finanzas públicas con posterioridad a la II Guerra Mundial.

Metodológicamente, el elemento central de esa transformación apunta por avances en el dominio del análisis de la economía positiva. Ahora el economista enfrenta más preguntas sobre la cuenta fiscal de ingresos y gastos que hace cincuenta años. A continuación, se listan los temas conceptuales y empíricos de este debate:

- Los efectos de instituciones fiscales alternativas, existentes y potenciales, sobre el comportamiento de personas y grupos en la economía privada. El elemento central del desarrollo teórico fue el de ampliar la teoría de incidencia tributaria con el gasto público añadido a los impuestos. Además, el análisis marshalliano de incidencia tributaria siendo el enfoque dominante fue complementado con otras aplicaciones de teoría económica igualmente legítimas.
- Los efectos de instituciones fiscales alternativas, existentes y potenciales, en el comportamiento de personas y grupos en la economía pública. El enfoque ampliado de

¹⁰ Charles Tiebout, *The Pure Theory of Local Expenditure*. *Journal of Political Economy*, 1956.

economía pública no permite aceptar como válido, el supuesto de la invariancia de la escogencia fiscal en relación con estructuras instituciones ampliamente divergentes. Buchanan plantea que pocas personas pagarán sus impuestos si ellos esperan recibir beneficios de bienes públicos que están en disponibilidad general. Ello plantea la pregunta siguiente: ¿cual es la cantidad de bienes públicos que las personas desean al actuar colectivamente a través de capacidades de escogencia pública.? Es claro que la respuesta dependerá de la conexión que se construya entre los beneficios en el lado del gasto y los costos asociados a los pagos tributarios.

- Los efectos de instituciones políticas o de escogencia colectiva alternativas, existentes y potenciales, en el comportamiento de personas y grupos en la economía pública. Más referido al análisis de la teoría de escogencia pública, está el tema mismo de las instituciones de escogencia pública y de cómo éstas podrían definirse para generar resultados fiscales. Ello considera la aplicación de finanzas públicas a la teoría del voto. En este caso estaríamos considerando cuales podrían ser las características presupuestarias que emergen al considerar la regla de mayoría, así como el tamaño y composición del presupuesto bajo la alternativa de financiamiento general versus financiamiento específico. Así también se podrían analizar los diferentes comportamientos presupuestarios de si un servicio como educación fuera ofrecido en escuelas públicas en comparación con pagos públicos a escuelas privadas.
- Análisis del comportamiento de personas y grupos en las instituciones colectivas constitucionales de escogencia entre instituciones fiscales. Este es el área de análisis positivo de la teoría de constituciones y se reconoce que podría aplicarse en aquellas instituciones de características constitucionales que son invariables en el tiempo. Esa situación explica que una alta proporción del gasto presupuestario no pueda ser controlado en el corto plazo. Al reconocer la cuasi permanencia de ciertas instituciones, ello obliga a cambiar el análisis fiscal del gasto.

10. El Ambito Expandido para el Analisis Normativo.

Que se puede decir a partir de estos desarrollos teóricos de la economía pública para la discusión normativa.? El paradigma de escogencia pública emerge a partir de un mundo político, el cual incorpora standards democráticos/ individualísticos y de que las personas debieran obtener lo que quieren siempre y cuando cada persona cuente por uno.

Se reconoce en este marco ampliado de la economía pública, que los resultados colectivos fiscales emergen de un proceso político que es complejo y en el cual hay muchos participantes. Ello explica que aparentemente lo normativo es dominado por recomendaciones centradas en los efectos de predecir alternativas. En consecuencia, parece ser que la orientación, de los aspectos normativos de las finanzas públicas están referidas a mejoras en los procesos de análisis. Desde esta perspectiva, la imposición directa es preferible a la indirecta, ; lo cual no guarda relación con la progresividad de los impuestos directos, sino que permite un cálculo racional entre contribuyentes y sus representantes respecto a la tributación indirecta.