
Marco general de las finanzas públicas

Concepciones teóricas

El concepto de finanzas públicas fue reformulado en el siglo XVI por el cameralismo¹. Esta corriente, originada en Europa central, estudió los problemas de la economía desde la percepción de que el Estado es el sujeto principal de las actividades de la sociedad. El precursor de esta doctrina fue Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771), quien estableció que los fundamentos del poder y el bienestar de los Estados estaba en «el sistema de finanzas», es decir, en la separación entre el papel de la policía, la economía y las finanzas.

El término «policía» se deriva del griego *polis* (ciudad, orden, disciplina ciudadana). A partir de este término nace lo que se conoció como ciencia de la policía; esta ciencia se encargaba de arreglar los asuntos relativos al Estado y la sociedad en procura de la felicidad de los miembros que la componen. En este sentido, destaca el pensamiento del alemán Ludwig von Seckendorff (1656), que definió el bienestar de Estado en función de la consecución de la felicidad de los súbditos. «Por felicidad entiende una idea preñada de eudemonismo: el hombre es feliz porque tiene salud, alimentación, comodidades y recreo» (Guerrero, 1985, p.16). La policía se constituyó en el principal

1. El término «cameralista» alude a las cámaras en donde despachaban los funcionarios de los principados alemanes del régimen absolutista (periodo anterior a la unificación de Alemania).

instrumento que tenía el monarca para expandir su poder absoluto frente a los otros estamentos.

La ciencia de la policía es el fundamento y la base de la ciencia de la hacienda. Sin embargo, cada una de ellas tiene sus límites y especificidades. La policía se encarga de conservar y aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, mientras que la hacienda maneja estos recursos, de modo que se puedan sufragar los gastos para el cumplimiento de los fines propuestos por los encargados del gobierno, el Estado y la policía (von Justi, 1781). Estas ideas consolidan el pensamiento cameralista, a partir del cual se gestó lo que se conoció como la racionalidad política burocrática de Weber y la administración pública francesa.

Según Omar Guerrero (1985) se puede distinguir, a grandes rasgos, cuatro etapas en el desarrollo del cameralismo:

- a) Fase original, que va de principios del siglo XVI al año de 1656: se caracteriza por el vigor y fuerza de su empeño para combatir el todavía poderoso feudalismo, y los cameralistas escriben contra él; b) fase sistémica (1656-1727), que enmarcamos entre el año de la edición de la obra citada de Seckendorff y el año de la fundación del estatuto académico de las ciencias camerales: el cameralismo se plasma en bien definidos programas de acción que favorecen sus designios, *El principado alemán* de Seckendorff es el mejor de esos programas; c) fase académica (1727-1755), en el cual es establecida la cátedra titulada Profesión en Economía, Policía y Cameralística en las universidades de Halle y Franckfurt del Oder; nacen, para decirlo mejor, las tres ciencias camerales que enuncia la mencionada asignatura universitaria; d) fase científica (1755-1848), cuyo carácter es el desarrollo teórico de las ciencias camerales a partir de un notable libro: *Economía de Estado*, de Juan Enrique von Justi, publicado originalmente en 1755, fase que concluye a mediados del siglo XIX [...]. (p.17)

Vinculada con la doctrina cameralista, la corriente del alemán Adolf Wagner (1835-1917) propuso el reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes, la que debía efectuarse con un principio de política social y a través de los impuestos progresivos.

Gerloff (citado en Restrepo, 2008b) se refiere a la ciencia cameralistas de la siguiente manera:

En su sentido antiguo y amplio, la ciencia cameralista (como conjunto desconocido fuera de Alemania) comprende todas las doctrinas relativas a la economía de un país. Su finalidad era enseñar “de qué manera la agricultura, la industria etc., podrían ser practicadas para mayor provecho del príncipe y de qué manera la actividad del pueblo en el interés del mismo podría ser más útilmente dirigida y fomentada”. Puesto que las finanzas eran el centro de todo, se llamó ciencia cameralista propiamente dicha a la parte que las trataba. (p. 49)

Igualmente, se destacan las contribuciones de los mercantilistas (que a menudo se confundían con las concepciones de los cameralistas), los fisiócratas y otros autores como Petty (1623-1687), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) y Hume (1711-1776), que precedieron al libro V de *La riqueza de las naciones* de Adam Smith.

La visión clásica, que se sustenta en la escuela del pensamiento liberal o individualismo económico², promulgó un ajuste automático en la economía cuando se presentan distorsiones en el aparato productor de la misma.

Los economistas clásicos basaron sus apreciaciones en la idea de las «leyes naturales de la economía». Para los clásicos, la libertad individual es el pilar fundamental de la especulación económica y de la competencia. Estos autores sostenían que el sistema económico de mercado no presenta anomalías en su funcionamiento; por lo tanto, no era necesaria la participación estatal. La intervención del Estado debe ser interpretada como neutral en los procesos económicos; igualmente, su funcionamiento debe limitarse a actividades que por su misma naturaleza no pueden ser desarrolladas por los particulares, como la defensa nacional, la administración de justicia, los asuntos de policía, la emisión de la moneda, las relaciones internacionales y, en especial, la satisfacción de necesidades esenciales relacionadas con educación y salud.

Según esta visión, el mercado es el instrumento por excelencia para asignar las cantidades de bienes y servicios y determinar su precio. El individuo participa en la calidad de agente económico, bien sea como productor

2. Los principales exponentes del liberalismo fueron Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823).

o como consumidor, que actúa en torno a la adopción de decisiones racionales. Para esta lógica económica, no es necesaria la intervención del Estado en los mercados; su papel debe limitarse a servir de árbitro mediante la labor de regulación y a la expedición de reglas que garanticen el normal funcionamiento de los mercados (Ramírez, 2011).

La situación normal de la economía en el largo plazo era el equilibrio y, por lo tanto, el pleno empleo de los recursos, lo que garantizaría que nunca habrá desempleo o que al menos no será permanente. Es así como el equilibrio automático de la economía se desprende desde el mercado laboral, y desde allí trasciende a los demás mercados, lo que permite determinar la eficiencia de las reglas soberanas del mercado en materia de asignación y distribución de los recursos.

Adam Smith fijó su atención sobre los aspectos fundamentales de los impuestos, por lo que estableció cuatro máximas que rigen todos los tributos:

- I. Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado [...] En observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que llamamos igualdad o desigualdad en la imposición [...]
- II. El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que deba satisfacerse, todo ha de ser claro, llano e inteligible para el contribuyente y para cualquier otra persona [...]
- III. Todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente
- IV. Toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o a más de aquello, que entra efectivamente en el tesoro público del Estado. (Smith, 1776/1985, p.117)

Las cuatro máximas de Smith, dada su manifiesta utilidad, constituyen la base de los principios tributarios modernos y han sido acogidas por las administraciones de impuestos en diferentes países; sin embargo, tal como sostiene el economista escocés, los esfuerzos en todos los casos no han sido igualmente felices, por cuenta del talento y flaquezas de sus administradores.

Para David Ricardo, en *Principios de economía política y tributación*, el impuesto sobre el valor de la tierra se constituye en el factor determinante de la base tributaria de un país; los demás impuestos, aunque contribuyen al incremento de los ingresos del Estado, disminuyen los beneficios del capital y del trabajo de cada uno de los que pagan el impuesto. Al respecto, el autor señala: «generalmente esos impuestos recaen sobre el consumidor del producto, aunque no en todos los casos, como es el impuesto sobre la renta, que recaería exclusivamente sobre el propietario, quien no podría en modo alguno, trasladarlo a su arrendatario» (Ricardo, 1871/1959, p. 205). Un factor que significaría una mejor distribución del ingreso, siempre y cuando el Estado se maneje eficientemente.

La economía neoclásica o marginalista tiene una interpretación particular del concepto de *laissez faire* de los clásicos; esta interpretación no está centrada en el problema de la acumulación, sino en la idea de que libertad económica es el medio para lograr la eficacia de la distribución que genera el mercado. Solo por este medio se puede obtener la mejor asignación posible de los recursos productivos escasos.

El aporte de los neoclásicos revolucionó el pensamiento económico de la época; aporte que se sustentó principalmente en la idea de alcanzar el beneficio general profundizando en el liberalismo económico. Los marginalistas dieron origen a las escuelas inglesa, austriaca y de Lausana. Autores como Gossen, Jevons, Walras, Menger y los sucesores Marshall, Pareto y Edgeworth tomaron como punto de partida dos líneas de pensamiento:

Por un lado, la renta diferencial expuesta por Ricardo en niveles y capitales heterogéneos y la re-expresaron en un modelo de renta con cambios marginales decrecientes y rendimientos constantes a escala, con capitales y técnicas homogéneas; por otro lado, retomaron el hedonismo [...] abando-

nando la teoría del valor trabajo e introdujeron una teoría subjetiva del valor. Un avance adicional fue la exposición de un modelo de equilibrio general, aunque este implicó reconocer la necesidad de un agente exógeno que estableciera los precios de equilibrio mediante aproximaciones sucesivas. Todo esto constituyó lo que llamaron “teoría económica pura”. (Márquez y Silva, 2008, p. 69)

Para Giraldo (2009), el papel que cumplen las finanzas públicas en el mercado, según esta corriente de pensamiento económico, se resume de la siguiente manera:

Desde la perspectiva neoclásica, que es el enfoque de la llamada economía estándar, las finanzas públicas constituyen una redistribución de la asignación que el mercado hace de los recursos de una sociedad. En ese sentido las finanzas públicas constituyen una distorsión del mercado, en la medida en que a través de ellas se extraen recursos de los agentes económicos mediante el cobro de impuestos y se reasignan a través del gasto público. Las finanzas públicas estarían haciendo una asignación de recursos por fuera de la asignación que hace el mercado. (p. 29)

A partir de la llamada revolución marginalista de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX surge la distinción tradicional entre finanzas públicas normativa y positiva, lo que señala el marco para su posterior estudio y análisis.

Una teoría de la Hacienda Pública puede ser abordada de dos modos: primero, intentamos exponer las reglas y principios que sirven para una gestión eficiente de la Economía Pública. En otras palabras, determinamos el plan presupuestario óptimo sobre la base de las condiciones inicialmente definidas y vemos cómo puede ser llevado a cabo. A esto le llamamos una economía normativa u óptima de la Economía Pública. En el segundo método (positivo) tratamos de desarrollar una teoría que nos permita explicar por qué se mantienen las políticas existentes y predecir las políticas que se adoptarán en el futuro. (Musgrave, 1959, p. 4)

Al respecto de los enfoques normativo y positivo, Musgrave y Musgrave (1973) afirman:

El análisis del sector público, al igual que el de una empresa privada o una unidad familiar, puede adelantarse a través de dos líneas. Una es la de deter-

minar cómo funciona el sistema económico en la realidad, o sea estudiar el comportamiento de las unidades familiares de las empresas y de otras unidades que toman decisiones. Del conocimiento así obtenido, se podría predecir cuáles serían los efectos de ciertas medidas. Este sería el enfoque empírico o predictivo, también conocido como el de la economía “positiva”. Alternativamente, se puede establecer un criterio para lo que sería un desarrollo económico eficiente, y analizar entonces como se compara la operación del sistema actual con estas normas. Este constituye el enfoque normativo. (pp. 1-2)

El enfoque normativo analiza el fenómeno de la hacienda pública desde la perspectiva del *deber ser*, es decir, desde los objetivos deseables: «delimita aquellos ámbitos en los que la intervención pública puede mejorar la asignación y la distribución de los recursos y proporciona las reglas que deben guiar esa actuación» (Silva, Páez y Rodríguez, 2008, p. 121). Por su parte, el enfoque positivo analiza los criterios que guían la toma de decisiones públicas tal como se presentan en la vida real, es decir, desde la perspectiva del *ser*. Estas dos perspectivas se complementan de tal manera que:

La economía positiva a partir del estudio de los fenómenos económicos provee información que ayuda a responder la pregunta de lo que se debería hacer, esta evidencia puede servir como información base para los estudios desarrollados bajo el enfoque normativo. (Mendieta, 2007, p.3)

Entre los principales autores del enfoque normativo se encuentran: Pigou, Keynes, Arrow, Samuelson, Musgrave, Rawls y Stiglitz, quienes trabajan el tema normativo desde distintas perspectivas.

Arthur Cecil Pigou (1820-1959), enmarcado en una clara línea marginalista y considerado como uno de los pioneros en el estudio de la economía del bienestar, propuso como principio una mayor participación del Estado, lo que implicaría elevar la eficiencia de la economía y mejorar las condiciones de vida de la población. Para ello se apoyó en la teoría de los fallos del mercado, en especial en los efectos que genera toda actividad económica a terceros, a lo que llamó externalidades, las cuales se podrían corregir a partir de un papel más protagónico del gobierno en forma de acción legislativa o reguladora, colocando impuestos (externalidad negativa) y subvenciones públicas (externalidad positiva).

La economía del bienestar de Pigou se fundamenta no solo en las correcciones de las externalidades, sino también en mejorar la prosperidad y seguridad social, para lo cual el estado de bienestar debe crear las condiciones para un consumo más igualitario en áreas sensibles como la educación, vivienda y salud. De esta manera, el Estado puede hacer mucho más para mejorar las condiciones de vida de la gente que las del mismo mercado, dado que las imperfecciones de este no le permiten funcionar eficientemente y la ganancia privada no redundará en bienestar para la sociedad.

Este autor concibe el bienestar económico como un estado de ánimo subjetivo (utilidad cardinal como medida de bienestar) que se apoya en la redistribución de la renta como una medida para aumentar el bienestar de la sociedad, la cual es generada por el incremento de la utilidad de los grupos menos favorecidos, para lo cual el Estado debe propiciar la transferencia de recursos desde los más ricos a los más pobres.

Por su parte, el enfoque keynesiano se sustenta en que la inversión juega un doble papel en la economía. El primero se da a través de su función multiplicadora, que influye en el ingreso y la demanda global, y el segundo, en el aumento de la capacidad de producción existente. En este sentido, Keynes (1936/1976) plantea:

[...] cualquier cantidad dada de ocupación, debe existir cierto volumen de inversión que baste para absorber el excedente que arroja la producción total sobre lo que la comunidad decide consumir cuando la ocupación se encuentra a dicho nivel; porque a menos de que exista este volumen de inversión, los ingresos de los empresarios serán menores que los requeridos para inducirlos a ofrecer la cantidad de ocupación de que se trate. Se desprende, por tanto, que, dado lo que llamaremos la propensión a consumir de la comunidad, el nivel de equilibrio de la ocupación, es decir, el nivel que no induce a los empresarios en conjunto a ampliar o contraer la ocupación, dependerá de la magnitud de la inversión corriente. (p. 42)

De acuerdo con Keynes, en una recesión económica las expectativas del inversionista disminuyen como consecuencia de la incertidumbre generada en los mismos mercados, lo que, a su vez, disminuye la eficiencia marginal del capital y hace que esta no resulte apta para eliminar el desempleo invo-

luntario. Ante esta situación se requiere que existan factores dinamizadores que suplan las deficiencias presentadas en la inversión privada. Es en ese momento cuando el Estado debe intervenir aumentando el gasto público a través de instrumentos dinamizadores, como inversión estatal en infraestructura, políticas redistributivas del gasto público y participación en el mercado de bienes por medio de empresas públicas. Refiriéndose a los postulados keynesianos, Restrepo (2008b) afirma:

El gasto público que tiene un mayor factor multiplicador es aquel que llega a sectores con alta propensión marginal a consumir, los cuales, al recibir el ingreso, aumentan la demanda agregada de la economía y por tanto incrementan el volumen de la renta. [...] Keynes supuso que los recursos adicionales utilizados por el gobierno para financiar el gasto público no provendrían de fuentes inflacionarias o de emisión pura y simple del banco central. Por el contrario, la literatura keynesiana abunda en referencias a operaciones de crédito forzosas o voluntarias que realizaría el gobierno para financiar su gasto público. Operaciones de crédito forzosas imponiendo, por ejemplo, al sistema de banca comercial la obligación de suscribir bonos gubernamentales o recurriendo a operaciones en el mercado financiero para colocar allí bonos gubernamentales. (p. 78)

De esta manera se permite al Estado adquirir una porción del ahorro que el sector privado no está invirtiendo, para que ese ahorro irrigue la economía y se transforme en consumo (Restrepo, 2008a). Con el modelo keynesiano, las tendencias de las finanzas públicas fueron cambiando. Se comenzó a desarrollar una política más flexible del financiamiento de los gastos del gobierno central, que permitiera la obtención de mayores recursos para atender el incremento del gasto público. Es así como se establecieron mecanismos de tributación que gravan de acuerdo con el principio de «tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales», con el propósito de redistribuir el ingreso, lo que permitió avances significativos en el recaudo de los impuestos directos a la renta y el patrimonio.

Posteriormente, los trabajos de Kenneth Arrow y su teorema de la posibilidad general (1951), cuyo origen se encuentra en la versión moderna de la teoría de la elección social, estudia el proceso de decisión colectiva desde las preferencias de los individuos y en el marco de una democracia

liberal y capitalista, lo que puede llevar a una función de bienestar social con fundamento en juicios de valor éticos, siempre y cuando los mecanismos de elección social sean lógicos y respetuosos de las decisiones que tomen los individuos. Sin embargo, es difícil encontrar una función que cumpla con estas condiciones plenamente.

En esta misma línea se encuentran los trabajos realizados por Paul Samuelson (1954), en los que se presenta la función de bienestar social como una analogía a la elección individual. Según esta perspectiva, la sociedad debe elegir una distribución de bienes entre los individuos que maximice su bienestar a partir de la introducción de juicios de valor, que son los que establecen el contenido normativo de dicha función. Para que un juicio de valor sea aceptado por toda la sociedad debe tener un fundamento ético, el cual constituye finalmente la base de la economía del bienestar.

Para Samuelson, la provisión de bienes públicos responde a las preferencias agregadas, que corresponden al suministro de bienes colectivos; en este sentido, nadie recibe según sus preferencias individuales, sino por las necesidades colectivas (a diferencia del suministro de los bienes privados, en el que el mercado impone sus propias reglas). Específicamente, el autor explica que existen dos tipos de bienes:

[...] ordinarios de consumo para privados, los cuales se pueden dividir en numerosos individuos [...] por otro lado, los bienes de consumo de manera colectiva, que de manera lógica el consumo de ese bien común por parte de un individuo no sustrae la posibilidad de que otro individuo igualmente lo consuma. (Samuelson, 1954, p. 387)

Por su parte, Richard Musgrave (1992) sostiene que la provisión de bienes sociales involucra siempre un proceso político, por cuanto su asignación se hace mediante mecanismos de votación relativos a la toma de decisiones sobre impuestos y gastos, convirtiéndose así en un instrumento eficiente para la revelación de preferencias sobre los bienes públicos; por lo tanto, sería necesario utilizar otras formas de asignación diferentes al mercado que planteen un sistema de precios específico para este tipo de bienes.

Ahora bien, cuál sería el mecanismo a través del cual un consumidor puede revelar sus preferencias por un bien público:

Si se lograra determinar tal mecanismo, la solución conceptual para una asignación eficiente es la dada por Musgrave (1939) y Samuelson (1954 y 1955) en la que el pago que realiza cada consumidor (precio) por el bien es equivalente a la disposición marginal a contribuir por el mismo. La complicación radica en que los consumidores tienen incentivos a ocultar sus verdaderas preferencias, pues estas determinan el pago que realizan, pero no su consumo; es decir, los consumidores saben que sin importar cuánto contribuyen para la producción del bien público siempre podrán acceder libremente a él. Este es el tradicional problema del *free rider*. (Camelo, 2010, p. 8)³

Desde una línea de pensamiento contractualista, Rawls (1995) justifica la intervención redistributiva a partir de las concepciones del contrato social, que parte del desconocimiento del individuo de su situación *ex ante*, lo que se conoce como «velo de la ignorancia» (Silva *et al.* 2008). El contrato se construye a través de políticas que buscan generar el mayor beneficio al individuo peor situado socialmente (criterio *maximin*), sumado a los criterios éticos o de equidad que son imperantes en la sociedad. Lo anterior permite suponer que al alcanzar ciertos niveles de bienestar individual se logra maximizar una función de bienestar social.

Frente a la concepción de justicia, el autor señala que no solo se puede evaluar por su papel distributivo, sino por ser la virtud más importante de las instituciones, por lo que su objeto primario se encuentra referido a:

[...] la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones entiendo la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales. Así, la protección jurídica de la libertad de pensamiento y de conciencia, la competencia mercantil,

3. De acuerdo con Camelo (2010): «La solución tradicional corresponde a la condición de optimización en la que la suma de las tasas marginales de sustitución de los diferentes consumidores debe ser igual al costo marginal de producir el bien público; esto es $|TMS1| + |TMS2| + \dots + |TMSn| = 1$, donde el costo marginal del bien público es 1 y n es el número de consumidores. Lo que significa que la suma de las disposiciones marginales para contribuir por el bien público debe igualar al costo marginal de la producción». (p. 8)

la propiedad privada de los medios de producción y la familia monógama son ejemplos de las grandes instituciones sociales. Tomadas en conjunto, como esquema, las grandes instituciones definen los derechos y deberes del hombre e influyen sobre sus perspectivas de vida, sobre lo que puede esperar hacer y sobre lo que haga. (Rawls, 2006, p. 20)

Por su parte, Stiglitz (2000) analiza como las decisiones sobre la asignación de recursos en el sector público se toman a partir de un sistema de votación, que se da cuando los ciudadanos eligen unos representantes y estos a su vez votan sobre el presupuesto público. En esa consideración los representados estarían siendo participes de la manera como se distribuyen los recursos a partir de las decisiones que toman sus representantes. Sin embargo, en palabras del autor, no existe ningún cauce que sea tan eficaz para que la gente pueda opinar sobre sus preferencias por un bien público. Las elecciones solo transmiten una información reducida del querer de los votantes y corresponde a los representantes interpretar sobre los diferentes puntos de vista que tienen unos y otros sobre la asignación del gasto público.

Igualmente, Stiglitz trata sobre las preferencias individuales por los bienes públicos; al respecto, manifiesta que es difícil tomar decisiones colectivas, por lo que cada persona tiene una opinión diferente sobre la cantidad que debe gastarse en estos. Los individuos, además de manejar gustos distintos, presentan diferencias en las rentas e impuestos. Al respecto, el autor sostiene:

Las personas más ricas tienen una renta más alta, por lo que normalmente prefieren gastar más en todos los bienes, tanto públicos como privados. Pero cuando el Estado gasta más en bienes públicos, las personas más ricas a menudo tienen que pagar una parte relativamente grande del coste adicional. En el caso de los bienes privados, los ricos y los pobres normalmente pagan el mismo precio; en el caso de los bienes públicos, los ricos normalmente tienen que pagar un precio más alto. El *precio en impuestos* es la cantidad adicional que tiene que pagar una persona cuando el gasto público es igual a la deuda tributaria del individuo. Un precio en impuestos más alto significa que las personas más ricas querrán que se gaste menos en bienes públicos. Sin embargo, como el efecto-renta provoca un aumento de la demanda deseada y el efecto-precio provoca una disminución de la demanda deseada, el efecto neto es ambiguo. (Stiglitz, 2000, p. 184)

Adicionalmente, muchos de los bienes que suministra el Estado tienen la propiedad de que son no excluyentes, por lo que no se pueden surtir por el sistema de precios, como, por ejemplo, los programas de sanidad o defensa nacional. Al respecto, Stiglitz considera:

La inviabilidad de un sistema de racionamiento basado en los precios implica que el mercado competitivo no genera una cantidad del bien público eficiente en el sentido de Pareto. Supongamos que todo el mundo valora la defensa nacional, pero el Estado no la suministra. ¿Podría colmar este vacío una empresa privada? Para hacerlo tendría que cobrar por los servicios suministrados. Pero como todos los ciudadanos sabrían que acabarían beneficiándose de sus servicios, independientemente de que contribuyeran o no a costearlos, no tendrían ningún incentivo para pagarlos voluntariamente. Esta es la razón por la que debe obligárseles a financiar estos bienes mediante impuestos. La renuencia de la gente a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos se denomina el problema del polizón. (p. 153)

Por su parte, las finanzas públicas positivas estudian los aspectos que rigen y orientan la toma de decisiones públicas y los efectos económicos que estas tienen sobre la distribución del bienestar. Asimismo, estudia el grado de respuesta de los agentes económicos frente a esas decisiones y los cambios que se inducen en su comportamiento, a partir de la implementación de las políticas de ingresos y gastos públicos. En este sentido, Silva *et al.* (2008) afirman:

Uno de los aspectos fundamentales del análisis positivo de las finanzas públicas es la incidencia de las políticas de ingresos y gastos públicos. Y en el análisis de la incidencia, a su vez se estudian los efectos económicos y sociales que tienen los programas públicos en la distribución del bienestar; es decir, cómo se induce el comportamiento de los agentes económicos por cambios en las políticas de ingresos y gastos públicos (los efectos económicos de incentivos o desincentivos que estas políticas provocan).

El análisis de la incidencia impositiva busca precisar quién o quiénes van a disminuir su renta por la aplicación de los impuestos, pues, el sujeto de un impuesto directo puede trasladar la carga tributaria de manera parcial o total a los consumidores finales o a otros agentes económicos a través de los precios. Por lo tanto, se puede analizar la incidencia impositiva entre agentes económicos, entre consumidores, por tipos de rentas, por sectores de industrias o por regiones.

El análisis del gasto público trata de establecer la distribución de beneficios del gasto por niveles de renta y, en particular, los beneficiarios de los bienes y servicios recibidos para determinar la valoración de su renta por efecto de los mismos. La medición de la incidencia del gasto se realiza principalmente a través del análisis costo-beneficio y del análisis de eficiencia. (p. 128)

Un aporte significativo al enfoque positivista se da a través de la teoría de la elección pública (*public choice*), formulada por James Buchanan, premio nobel de economía de 1986, articuló la estructura impositiva con el proceso político en el que se toman las decisiones sobre los bienes y servicios que se proveen colectivamente, así como analiza la forma cómo se distribuyen los costes en un sistema democrático. Esta teoría trata de las ineficiencias que en materia fiscal se producen cuando se establecen privilegios injustificados a ciertos sectores que no son necesariamente los más necesitados. El problema se presenta cuando la legislación tributaria aprueba una serie de exenciones y privilegios con fines electorales, lo que implica una inadecuada función redistributiva de las finanzas públicas.

Al respecto, el Buchanan plantea la adopción de ciertas medidas, llamadas «cautelares especiales», que consisten en colocar límites constitucionales adicionales al simple juego de las mayorías parlamentarias. Estos límites se pueden fijar a través de dos categorías: a) la exigencia de mayorías más cualificadas (inclusive se propone la regla de la unanimidad) y b) límites objetivos, como el establecimiento del principio de equilibrio presupuestal o la obligatoriedad de identificar el ingreso con el que se financia el gasto (Restrepo, 2008b).

[...] Buchanan, en su trabajo *An economic theory of clubs* formuló un modelo simple como parte de la teoría de los bienes públicos impuros Buchanan logró ejemplificar la forma como un bien colectivo puede ser analizado de manera equivalente a un bien privado, incorporando esta vez cierto tipo de cooperación entre consumidores.

Para lo anterior, Buchanan denomina “club” al grupo de individuos que buscan un beneficio mutuo, donde la principal característica es que la adhesión al mismo es voluntaria. Adicionalmente, los beneficios excluyen a todo aquel que no pertenezca al club. Entonces, un club constituye un bien excluible pero no rival, donde es posible limitar su consumo a aquellos que

pagan un derecho o tasa para entrar. Aunque el bien sigue siendo no rival, es posible que se presenten problemas de congestión cuando el número de miembros excede un nivel óptimo. Por tanto, el objetivo es determinar el miembro marginal que maximiza el beneficio de los miembros del club. (Camelo, 2010, p. 11)

Otro aspecto importante que resalta Buchanan es el tema de las negociaciones contractuales como reconocimiento a los derechos individuales. En este sentido, el autor señala lo siguiente:

A veces no somos capaces de reconocer, u olvidamos, que toda la institución del contrato, tanto si toma la forma más simple de comercio aislado entre las partes, como si se plasma en el acuerdo más complejo entre n personas, descansa sobre los cimientos posiblemente poco firmes del acuerdo mutuo respecto a los derechos individuales, incluido el acuerdo de un agente que haga cumplir las normas, un Estado, que debe también limitar su propio comportamiento. Ya es tal vez hora de que los economistas comiencen a dedicar más atención a los orígenes del contrato. (Buchanan, 2009, p. 44)

Desde el mismo enfoque positivista, Tanzi (2008) sostiene que se deben plantear algunos interrogantes sobre el papel óptimo que debe cumplir el Estado sobre el manejo fiscal, teniendo en cuenta la competencia que existe en ese campo en un mundo globalizado. El autor señala la importancia de la tributación y ubicación de los impuestos según los siguientes aspectos:

Al reducir la carga de los impuestos sobre algunas actividades sensibles, la competencia fiscal apunta a hacer que ciertos lugares sean más atractivos que otros para algunos inversores y para actividades particulares. Este problema es particularmente importante cuando se trata de incentivos fiscales utilizados específicamente para atraer capital a un país específico y lejos de países competidores. La atracción de un lugar depende de varios elementos tales como: a) tasas impositivas sobre los ingresos de las empresas; b) práctica impositiva (costos administrativos y de cumplimiento); c) previsibilidad del sistema tributario, o “certeza tributaria” a lo largo del tiempo tanto en tasas como requisitos administrativos; d) transparencia legal, es decir, claridad de las leyes tributarias; e) uso de los ingresos fiscales, que es el servicio que los residentes o las empresas obtienen del gobierno a cambio de los impuestos pagados; f) déficits fiscales y deuda pública, porque estos pueden predecir futuros aumentos de impuestos; y más en general, g) el clima económico o de inversión del país, que está muy influenciado por regulaciones, corrup-

ción, crimen, estado de derecho y factores similares. Cuando las personas enfrentan altas tasas impositivas o un clima impositivo hostil en el entorno actual, puede: a) “votar con los pies”, moviéndose a un entorno fiscal más amigable, siempre que la condición *ceteris paribus* se mantenga; b) “vote con su cartera”, enviando sus activos financieros al exterior, a jurisdicciones de impuestos más seguras e inferiores; c) permanecer en el país, pero explotar más completamente las oportunidades fiscales; y d) participar o aumentar la evasión fiscal explícita. Globalización e impuestos en términos de la competencia están facilitando que las personas y las empresas exploten estas opciones. [...] Finalmente estas acciones afectan el papel que se espera cumpla el Estado o puedan cumplir. (p. 16)

Por su parte, la visión neoliberal modificó el marco de las finanzas públicas al considerar que elevar la productividad y controlar la inflación deberían ser la mayor preocupación de los gobiernos. La recomendación para lograr estos propósitos fue la de regular el crecimiento monetario, suprimir el déficit fiscal, eliminar los subsidios, disminuir los impuestos directos y reducir la intervención estatal. Igualmente, postuló volver a las reglas del mercado donde los particulares paguen los costos reales de cada servicio ofrecido. Uno de sus principales exponentes fue el norteamericano Milton Friedman (1912-2006), que cuestionó la intervención directa del Estado en la economía y defendió el papel del mercado como instrumento único para asignar bienes y servicios, dejando en manos del Estado la función de corregir solamente si se presentan fallas, pero a través de los mismos mecanismos del mercado. El papel del Estado debe estar representado en el suministro de bienes públicos. Este suministro está enmarcado, eso sí, dentro un esquema de ajuste económico que hace que el Estado concentre sus gastos en las actividades productivas y competitivas; concentración que busca disminuir sus costos financieros para tratar de corregir la carga que estos representan sobre los presupuestos públicos. Sostiene Friedman:

En un mundo de libre comercio, como en la libre economía de una nación, las transacciones se producen entre entidades privadas —individuos, empresas y organizaciones benéficas—. Las condiciones en las que cada transacción tiene lugar se acuerdan por todas las partes de la misma. La transacción no se producirá a menos que todas las partes crean que de ella obtendrán un beneficio. Como consecuencia de ello, los intereses de las

distintas partes deben armonizarse. La cooperación, y no el conflicto, es la regla general.

Cuando los gobiernos intervienen, la situación cambia radicalmente. En un país las empresas persiguen los subsidios de su gobierno, bien directamente bien en forma de aranceles u otras restricciones al comercio. Tratarán de evitar las presiones económicas de los competidores que amenazan su rentabilidad o su mera existencia, recurriendo a la presión política para que imponga costes a los demás. La intervención del gobierno en nombre de las empresas locales lleva a las empresas de otros países a buscar la ayuda de su propio gobierno para que este actúe contra las medidas emprendidas por el gobierno extranjero. Las disputas privadas se convierten en la causa de disputas entre gobiernos. Cada negociación comercial se convierte en un asunto político. [...] El conflicto y no la cooperación, es la regla general. (Friedman, 1979, p. 39)

En los años noventa surge una versión moderna del neoliberalismo, conocida como enfoque neoinstitucional, que tiene como principales exponentes a Robert Keohane y Douglas North. Esta corriente se fundamenta en la construcción de un marco legal sólido que garantiza: los derechos de propiedad, los criterios para la asignación de los bienes públicos y la disminución de los costos de transacción.

La concepción neoinstitucional parte del supuesto de que ni el Estado ni el mercado fueron capaces de alcanzar el bienestar social, por lo que se hace necesario el establecimiento de una alianza estratégica entre estos dos actores. Así, el Estado asume funciones del mercado y este asume funciones del otro por medio de redes de producción y cadenas de distribución; a través de esta alianza se busca alcanzar objetivos comunes que conduzcan al bienestar (Ramírez, 2011).

En ese orden de ideas, el tamaño del Estado debe ser flexible y debe actuar de acuerdo con el alcance de las alianzas estratégicas y con la magnitud de los proyectos que se pretenden llevar a cabo. Para ello se necesita contar con unas instituciones fuertes, una estructura organizacional adecuada y unos ingresos máximos para el financiamiento de los respectivos proyectos. Los anteriores aspectos son pilares en la doctrina neoinstitucional, en el entendido de que, según lo propone North (1995), las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores.

En el tema de la descentralización se destacan las ideas de Alexis de Tocqueville (1805-1859), quien sustentó su pensamiento en la observación y el análisis de la formación historicosocial de Nueva Inglaterra. Estos principios básicos fueron adoptados posteriormente por Estados Unidos.

Según la visión de Tocqueville (citado en Finot, 2001):

La soberanía reside en el pueblo y cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno. Cada individuo es igualmente capaz de autogobernarse y obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador. (p. 27)

Tocqueville, en *La democracia en América*, hace énfasis en los deberes sociales de las comunas, argumentando que estas se encuentran obligadas a satisfacer las necesidades del Estado, pero en un ámbito de libertad e individualidad; de manera que los movimientos de la comuna son libres e independientes, y esa independencia le otorga una importancia real en todo el funcionamiento del Estado (Tocqueville, 1935/2003).

La aproximación económica a la descentralización se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos expuesta por Samuelson (1954), quien, desde una línea normativa, como se explicó anteriormente, señala que la provisión de bienes públicos responde a las preferencias agregadas, que corresponden al suministro de bienes colectivos. Para el autor, las finanzas públicas deben buscar otros mecanismos de revelación de preferencias y asignación del costo de los bienes públicos diferentes al mercado, por ejemplo, a través del voto el consumidor busca el territorio que mejor satisfaga sus preferencias sobre el bien público. Así, entonces:

Ningún sistema de fijación de precios descentralizado puede servir para determinar de manera óptima los niveles de consumo colectivo. Se debe probar otros tipos de votación o señalización; por lo que este se encuentra determinado por el interés egoísta de cada persona que puede dar una señal falsa, pretendiendo tener menos interés en una determinada actividad de consumo colectivo de lo que realmente tiene. [...] gravar de acuerdo a una teoría de impuestos de beneficios no puede en absoluto resolver el problema de manera descentralizada. (p. 388)

Por su parte, Richard Musgrave (1959), también desde un enfoque normativo, establece que la función de asignación resulta ser objeto de la descentralización, pues se deben considerar las diferencias territoriales en las demandas y en las preferencias de bienes y servicios públicos y sus respectivos costos, dado que las administraciones locales, al tener mejor información, pueden responder de manera más eficiente a las necesidades de su población, optimizando de esta manera el gasto.

Para el autor, el Estado cumple tres funciones fiscales:

Estabilización macroeconómica, distribución y asignación de recursos. La primera es exclusiva del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política económica para desarrollarla; la segunda puede ser desarrollada por la Nación y los territorios y la tercera que comprende la provisión de bienes y servicios públicos puede ser atendida por diferentes niveles de gobierno, atendiendo a la naturaleza de dichos bienes y servicios; siendo su principal objetivo la asignación de recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales que, en común con los deseos privados, reflejan las preferencias de los individuos. (Musgrave, 1959, p. 118)

Así entonces, la asignación de recursos se ha constituido en el tema central de la descentralización, puesto que se trata de asignar eficientemente los recursos públicos expresados en bienes colectivos, por lo que esta asignación debe estar en cabeza de los gobiernos locales. Por su parte, la función de distribución, cuando está en cabeza del gobierno central, utiliza como instrumento principal las transferencias intergubernamentales, buscando con ello mejorar el nivel de vida de las poblaciones locales.

En este sentido, el gobierno del nivel central debe asegurar un mínimo de provisión de bienes públicos (puros, como la defensa, o sociales, como la salud) a toda la nación y lo debe hacer con el fin de cumplir con la tarea de redistribución de la renta y la riqueza de la hacienda pública. Lo anterior, porque los bienes objeto de la provisión, generalmente, son los que mayor beneficio traen a las personas con menos ingresos. Además, los autores sostienen que para cumplir dicho fin las transferencias de carácter condicionadas son las más eficaces (Musgrave y Musgrave, 1992).

Los aspectos económicos de la descentralización, basados en la eficiencia en la asignación de recursos, se agrupan en dos teorías principal-

mente. Ambas desarrolladas en la literatura del federalismo fiscal en Estados Unidos. La primera de ellas fue expuesta en 1956 por Charles Tiebout y la segunda en 1972 por Wallace Oates.

Tiebout, en *A pure theory of local expenditures*, sostiene que el suministro de muchos servicios públicos que son generados descentralizadamente mejora la eficiencia en la prestación del servicio, por lo que el consumidor puede revelar sus preferencias por un bien público cuando «vota con los pies» lo que significa que:

El consumidor votante dados sus patrones de ingresos y gastos revela sus preferencias al desplazarse a la comunidad que mejor satisfaga su conjunto de preferencias sobre el bien público. Cuanto mayor es el número de comunidades y mayor es la varianza entre ellos, más cerca está el consumidor de realizar plenamente su posición de preferencia. (Tiebout, 1956, p. 418)

En este sentido el autor establece que esta decisión no se encuentra afectada por los costos exógenos, para lo cual afirma: «*la existencia de costos de movilidad y de información imperfecta, y a su vez excluye la posibilidad de distorsiones causadas exógenamente*». (Tiebout, 1956, p. 423)

Tiebout afirma que, desde lo local se puede captar con mayor precisión las preferencias de la comunidad lo que permite, al estar más cerca de ella, satisfacer sus necesidades con mayor celeridad; así mismo, la comunidad revela sus preferencias al desplazarse a la jurisdicción que mejor satisfaga el conjunto de preferencias que se haga sobre los bienes públicos. En este sentido, Tello (2006) enuncia del autor:

Según Tiebout, los niveles de gobierno se relacionan directamente con el conjunto de bienes y servicios públicos que los gobiernos ofrecen dentro de sus jurisdicciones. Este autor demostró que cuando la movilidad de las familias es alta, estas pueden elegir en condiciones óptimas (y de manera eficaz) la jurisdicción de residencia que ofrece el paquete de bienes y servicios públicos más acorde con sus preferencias. (p 57)

La teoría de Oates (1972), específicamente al hablar del teorema de la descentralización, establece que un sistema descentralizado proporciona unidad donde sea necesario y asegura la variedad e independencia donde la unidad y la uniformidad no son esenciales.

En ausencia de economías y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo óptimos (Pareto) son provistos en cada jurisdicción, en vez de serlo en cualquier nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones, siempre que estas coincidan exactamente con los subconjuntos de población que consumen el mismo bien público. El gobierno central no puede proporcionar un nivel de producción Pareto-eficiente para cada área. (Oates, 1972, p. 54)

Para el autor un sistema descentralizado ofrece ventajas, entre las que se destacan: a) mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los consumidores b) mayores posibilidades de progreso técnico en la producción de bienes, por lo que se da mayor experimentación, innovación y estímulo entre productores. c) mayor eficiencia en el gasto, debido a que la prestación de los servicios estará mucho más próxima a sus costes reales, siempre y cuando la comunidad financie sus propios programas públicos a través de la tributación local (Oates, 1972).

El autor establece que los niveles centralizados y descentralizados de gobierno deciden los servicios que van a prestar con base en lo que los ciudadanos bajo su jurisdicción demanden. Así entonces, Oates (citado en Bello y Espitia 2011) afirma:

La descentralización es un medio para conseguir un fin y su éxito se debe juzgar en función del mayor bienestar, calidad de vida, desarrollo, mejores tasas de crecimiento económico local y servicios, según las responsabilidades asignadas con los recursos transferidos. De esta manera, se entiende que un país está profundizando su proceso de descentralización, cuando sus entidades territoriales gozan de un cúmulo de competencias cada vez mayor y requieren, a su vez, una transferencia oportuna y adecuada de recursos financieros para llevarlas a cabo. (p. 2)

El papel del Estado en la economía

Partiendo de la consideración de que el sector privado y el sector público son generadores de riqueza y ambos operan conjuntamente, es importante establecer el papel de las decisiones económicas en su conjunto, por lo que las relaciones se dan a partir de:

Los efectos de las políticas tributarias y de gasto público no solo dependen de la reacción del sector privado, sino que la necesidad de las medidas fiscales está determinada por la forma como se desempeñaría el sector privado en su ausencia. (Musgrave, y Musgrave, 1973, pp. 1-2)

Así, entonces, ¿por qué se requiere del sector público? Esto se explica porque que el mecanismo del mercado no puede realizar todas las funciones económicas, por lo que se necesita la dirección, corrección y complementariedad en ciertos aspectos. En este sentido, Musgrave *et al.* (1973) señalan las siguientes razones:

1. Los acuerdos contractuales y las operaciones de cambio requeridas para la operación del mercado no pueden existir sin la protección y la obligación implícita de una estructura legal proporcionada por el gobierno.
2. La afirmación de que el mecanismo del mercado conduce a una asignación eficiente se basa en la condición de que existan mercados competitivos de insumos y productos, lo que quiere decir que no debería haber obstáculos de ninguna especie frente al libre ingreso al mercado y que tendría que existir un conocimiento completo del mismo por parte de los consumidores y de los productores. La reglamentación gubernamental y otras medidas se requieren para asegurar que se cumplan estas condiciones.
3. Aún si se eliminaran todas las barreras a la competencia, las características de la producción o del consumo de ciertos productos son tales que no se pueden proporcionar a través del mercado. Surgen problemas de “externalidades” que causan que el “mercado falle” y que se requiera una solución por medio de la intervención del sector público.
4. La tasa de descuento utilizada en la evaluación del consumo futuro con relación al presente difiere si se toma el punto de vista de la evaluación privada.
5. El sistema de mercado, especialmente en un país con una economía financiera altamente desarrollada, no trae consigo necesariamente

un alto nivel de empleo y estabilidad en el nivel de precios. La política oficial se requiere en estos casos para asegurar el logro de estos objetivos.

6. Los valores sociales pueden requerir algunos ajustes en la distribución del ingreso y riqueza que resulta del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad a través de la herencia. (pp. 1-3)

Frente al modelo económico el Estado cumple con un papel específico según se adopte una política de libre mercado o intervencionista.

LIBRE MERCADO

El rol del Estado es «dejar hacer, dejar pasar». No interviene en el mercado, solo lo regula por medio de normas. Bajo esta concepción, el Estado actúa en los diferentes mercados de la siguiente manera (Ramírez, 2013):

Mercado laboral.

- No crea empleo.
- No fija salarios.
- Regula el mercado por medio del código laboral.

Mercado de producto

- No participa en la producción.
- No fija precios.
- Regula el mercado a través del código civil y de comercio.

Mercado de dinero

- Produce la masa monetaria.
- Regula la masa monetaria.

Mercado financiero

- No fija tasa de interés.
- Regula vía código de comercio y estatuto financiero.

Los defensores del libre mercado sostienen que en la economía se da un ajuste automático cuando se presentan distorsiones en el aparato productivo, por lo que la participación del Estado no es necesaria. La intervención estatal

en los procesos económicos se interpreta como neutral, y está limitada a actividades que por su naturaleza no pueden ser suministradas por los particulares, como la defensa nacional, la administración de justicia, la emisión de la moneda y, en especial, las relacionadas con necesidades esenciales como la educación y la salud.

El papel regulador que desempeña el Estado en la economía se cumple a través de la aplicación de las leyes. Su rol se limita a servir de árbitro mediante la expedición de reglas que garanticen el normal funcionamiento de los mercados. Así, entonces, el mercado es el instrumento ideal para asignar las cantidades de bienes y servicios y determinar el precio de estos.

INTERVENCIONISMO

El papel que cumple el Estado en esta corriente es el de ser interventor y regulador. Interviene en el mercado y, a su vez, lo regula por medio de normas. Bajo esta concepción, el Estado actúa en los diferentes mercados de la siguiente manera (Ramírez, 2013):

Mercado laboral

- Fija salarios: el salario mínimo legal vigente (S. M. L. V).
- Crea empleo a través de la inversión pública (empresas industriales y comerciales del Estado).
- Regula el mercado laboral a través del código laboral individual y colectivo.

Mercado de producto

- Participa en el mercado a través de las empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta.
- Regula vía código civil y de comercio.

Mercado de dinero

- Produce la masa monetaria.
- Política monetaria (según la política fiscal, el banco central depende del gobierno).

Mercado financiero

- Fija tasa de interés.
- Regula vía código de comercio y estatuto financiero.

Los teóricos de esta corriente señalan que, además de estas formas, la intervención del Estado se da porque se presentan fallas en el mercado, debido a factores como: a) formas imperfectas del mercado (monopolios, oligopolios, monopsonios, oligopsonios y otros tipos de mercados imperfectos); b) externalidades o conductas ajenas al mercado; c) asimetría en la información, es decir, cuando una de las partes del mercado tiene más información que otra, y d) barreras de entrada, o sea, se adopta un conjunto de decisiones gubernamentales que afectan en mayor o en menor medida al mercado.

En este sentido, las finanzas públicas se constituyen en un factor importante de la intervención del Estado, por cuanto realizan una redistribución de la asignación que el mercado hace de los recursos de una sociedad, ya que a través de ellas se extraen o se suministran recursos a los agentes económicos. Así, por ejemplo, cuando se presentan formas imperfectas en el mercado, el Estado actúa del lado donde se presenta la falla: si se presentan fallas por el lado del productor, ejerce en el lado de la oferta, y si se producen fallas por el lado del consumidor, procede como demandante.

Igualmente, crea condiciones para subsanar la falta de información por parte de los agentes en el mercado y obliga a que los productores señalen las características de sus productos cuando estén exhibidos en los estantes.

Para corregir las barreras de entrada al mercado, el Estado genera una serie de condiciones para que otros agentes, si así lo desean, puedan entrar al mercado. Bajo estas circunstancias, sanciona a los que tengan posiciones dominantes y protege lo concerniente a la investigación, innovación y desarrollo de patentes.

Cuando se presentan externalidades negativas o positivas, el Estado actúa cobrando impuestos o pagando subvenciones, respectivamente. En este sentido, Mankiw (2002) expresa lo siguiente:

Cuando una externalidad hace que un mercado asigne ineficientemente los recursos, el Estado puede responder de una de las dos formas siguientes: i) Adoptar medidas de orden y control que regulen en forma directa la conducta del mercado. ii) Adoptar medidas basadas en el mercado que den incentivos para que los particulares decidan resolver el problema por sí solos. (p. 135)

El Consenso de Washington

El nombre Consenso de Washington fue propuesto por el economista John Williamson, para referirse al conjunto de recetas políticas y estrategias de desarrollo defendidas en los años ochenta por los organismos multilaterales con sede en Washington (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, BID, etc.).

El Consenso creó inicialmente un documento de trabajo titulado *What Washington means by policy reform* (1990), en el que se postuló diez medidas de política económica que deberían ser aplicadas por los países de América Latina. Williamson (1990) sintetizó estas medidas de la siguiente manera:

1. Disciplina fiscal. Reducción del déficit fiscal.
2. Gasto público. Reordenación de las prioridades del gasto público hacia áreas desatendidas.
3. Reforma Fiscal. Aumento de la base tributaria.
4. Liberación financiera. Tasas de interés de mercado.
5. Tipo de cambio. Determinado por las fuerzas del mercado.
6. Política comercial. Liberación de importaciones y desgravación arancelaria.
7. Inversión extranjera directa. Liberación de los flujos financieros del exterior.
8. Privatización. Eliminación de empresas estatales ineficientes e insolventes.
9. Desregulación. Abolición de las restricciones a la competencia.
10. Derechos de propiedad. Sistemas legales que aseguren la propiedad privada.

Estas medidas fueron formuladas a través de las políticas I (primera generación) y políticas II (segunda generación). Veamos en qué consiste cada una de ellas:

POLÍTICAS DE PRIMERA GENERACIÓN

Las estrategias elaboradas por el Consenso I comprenden tres niveles: liberación de mercados, políticas públicas y límites al mercado (Giraldo, 2009).

Nivel 1. Liberación de mercados

Este primer nivel se refiere a la liberación de los distintos mercados: bienes, capitales y laboral. Al respecto, las recomendaciones de política fueron las siguientes:

Mercado de bienes: apertura comercial. Eliminación de las restricciones al comercio internacional, vía desgravación arancelaria y vía administrativa, es decir, los bienes que se encontraban bajo el régimen de importación prohibida o de licencia previa pasarían a un régimen de libre importación. Adicionalmente, se propone la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio de tangibles.

El trasfondo de esta orientación fue sustituir el modelo de desarrollo hacia adentro por un modelo hacia afuera y soportado en el sector externo.

Mercado de capitales. Para que los capitales pudieran fluir libremente entre países, se propuso: a) liberalizar el mercado de divisas, dejarlo al libre juego de la oferta y la demanda, y restringir al mínimo la intervención gubernamental en la determinación de su valor; b) formular y aplicar una legislación favorable a la Inversión extranjera directa (IED), y c) desregulación financiera.

Mercado laboral: flexibilización laboral. Con esta política se buscó desregularizar el mercado de trabajo, no solo en el sentido de dejar que el salario fuera determinado por el mercado, sino en el de modificar las legislaciones vigentes para que se suprimieran normas que contemplaban ciertas exigencias a los contratantes del recurso trabajo. El argumento que sustentó esta posición fue el de estimular el empleo vía reducción de costos laborales.

Paralelamente, se recomendó la privatización de la seguridad social, pasar de un modelo de oferta de servicios asumida por el Estado y el sector privado a uno de demanda, en el que se exige que las instituciones prestadoras del servicio sean autosuficientes financieramente. Bajo este esquema se privilegia una seguridad social donde prima el criterio de rentabilidad.

Nivel 2. Políticas públicas

Las recomendaciones para este nivel fueron las siguientes:

Disciplina fiscal. Requisito para alcanzar la estabilidad macroeconómica, especialmente en el sector externo, debido a que la apertura comercial elimina los controles de capital, de comercio exterior y de divisas, lo que imposibilita que se logre la estabilidad a través de controles administrativos.

La disciplina fiscal se constituye en el pilar fundamental de las medidas diseñadas por el Consenso, ya que un alto déficit fiscal genera una fuerte presión sobre algunas variables macroeconómicas (inflación, déficit de pagos y fuga de capitales), lo que disminuye la confianza de los inversionistas en el país. Se debe propender hacia una política de presupuestos balanceados para enfrentar el gasto público y que el ministerio encargado de la hacienda y el banco central ejerzan una serie de controles. El primero actúa sobre los temas fiscales (limitando el crecimiento del gasto) y el segundo actúa sobre los temas monetarios, financieros y cambiarios.

El cubrimiento del déficit fiscal se puede hacer vía incremento de ingresos tributarios o vía reducción del gasto público; esta última opción es la recomendada por el Consenso de Washington.

Focalización del gasto-subsidio a la demanda. Mediante programas de focalización se subsidia la demanda para que los recursos del Estado se dirijan a los usuarios más pobres. De esta manera se garantiza el acceso a las necesidades básicas insatisfechas a los excluidos del mercado (los que tienen un papel activo en el sistema cuando escogen la entidad prestadora del servicio).

Por consiguiente, se elimina el subsidio a las instituciones que proveen los bienes y servicios sociales (subsidios a la oferta), y estas instituciones compiten en el mercado y deben autofinanciarse con la venta de servicios.

Impuestos neutrales. El principio de la neutralidad se refiere a que la creación o modificación de un impuesto no debe incidir en la economía, es decir, el sistema impositivo debe generar las menores distorsiones frente al papel que cumple el mercado en la asignación de los factores de producción. Se busca eliminar los impuestos al comercio exterior y, a su vez, limitar los impuestos directos para estimular el ahorro y la inversión; en este caso, se debe impulsar el cobro del IVA como principal afluente de recursos tributa-

rios, buscando que su cobertura sea universal y se aplique una tarifa uniforme a todos los bienes.

Privatización. Se busca trasladar al mercado, vía provisión privada, las áreas en que el Estado actúa como empresario y que son claves para la economía. Normalmente son monopolios naturales, como el uso de la banda electromagnética (telefonía celular y televisión), puertos, aeropuertos, trenes, autopistas, etc.

La privatización se convirtió en eje fundamental de estas reformas, que fueron impulsadas con todo rigor por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para promover el crecimiento y combatir los problemas sociales de Latinoamérica. A través de este esquema se pretende aliviar las cargas sobre el presupuesto Nacional, lo que permitiría liberar una gran cantidad de recursos para ser destinados a obras de carácter social.

Descentralización fiscal. La descentralización puede ser vista desde la óptica del mercado, en la medida en que se distribuyen las competencias y recursos del nivel superior a un nivel subnacional, para mejorar la eficiencia en su asignación, cuando los servicios son provistos por parte de las localidades y al interior de ellas.

Nivel 3. Límites al mercado

Las recomendaciones sobre los límites al mercado fueron:

Banco central independiente. Se pretende desligar la política monetaria de la política fiscal, para ello se requieren instituciones fuertes y alejadas de las presiones políticas. La banca central debe ganar autonomía e independencia en la toma de decisiones, y estas deben guardar el carácter técnico que requiere la disciplina fiscal y financiera.

Sistema presupuestal jerarquizado. Un sistema presupuestal jerarquizado implica que el presupuesto público depende de la autoridad fiscal (el Ministerio de Hacienda, para el caso colombiano) y que los órganos de representación popular no tienen participación.

La autoridad fiscal ejerce control sobre los temas fiscales, limitando el crecimiento del gasto de acuerdo con la disciplina fiscal y en el marco de las regulaciones diseñadas para tal fin.

Sistema judicial independiente y fuerte. Para que fluya el libre intercambio debe existir un poder judicial autónomo e independiente, que garantice la estabilidad jurídica de los actores en el mercado y les permita actuar con reglas de juego claras y persistentes en el tiempo.

POLÍTICAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Las políticas de segunda generación, presentadas también por Williamson (reproducidas por el BID en 1996), conocidas como Consenso Revisado o Consenso II, complementan las de la primera generación en los siguientes aspectos (Giraldo, 2009):

Construcción de instituciones. Bancos centrales independientes y oficinas fuertes de presupuesto.

Gasto público. Reorientación de los recursos públicos hacia áreas desatendidas con retornos potencialmente altos, particularmente en las áreas sociales.

Educación. Mejoramiento de la educación a través del aumento del gasto público, principalmente de la educación primaria y secundaria.

Reforma tributaria. Aumento de la base tributaria y reducción de las tasas impositivas marginales. Se incluye un impuesto a la tierra ecosensible.

Supervisión bancaria. Desregulación financiera con control fuerte.

Tasas de cambio unificadas. Crecimiento rápido de las exportaciones no tradicionales. Aquí se recomienda una franja cambiaria amplia con ajuste gradual.

Liberación comercial. Reducción arancelaria uniforme del 10 % hasta el 20 %. Se avanza en esfuerzos regionales.

Economía competitiva. Privatización y desregulación.

Derechos de propiedad. Creación de sistemas legales bien definidos que aseguren la propiedad de todas las personas y sectores de la economía (incluso, el sector informal).

A propósito del nombre de esta serie de medidas, años más tarde el propio Williamson (2003) afirmó: «[...] que esta segunda interpretación del Consenso de Washington [no representa] acuerdo alguno entre la administración de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales sobre

los grandes lineamientos de la política económica» (p. 11). Más adelante, el autor afirma:

Esperamos que este programa no sea rotulado “Consenso de Washington II”. No es obra de quienes trabajan en Washington. No intenta comunicar un consenso (ni siquiera llegamos a un consenso total entre nosotros). La frase adquirió un grado tal de ambigüedad que entorpece la claridad de pensamiento. Permitan, en cambio, que el programa sea evaluado por sus méritos, como contribución a un muy necesario debate, el cuál debería ser el derrotero de la reforma económica mientras (ojalá) dejamos atrás la marchita retórica ideológica de los años noventa. (p.13)

Algunas políticas que fueron incluidas (no tratadas por el BID ni Willianson) son las siguientes:

Regulación de los servicios públicos. Regular los mercados que han sido objeto de privatización, ya que no existen condiciones de competencia perfecta y es necesario dar acceso a los pobres.

Flexibilización laboral. Eliminar las trabas que no permiten el libre funcionamiento del mercado de trabajo.

Descentralización fiscal. Trasladar responsabilidad fiscal a los gobiernos locales. (Giraldo, 2009, p. 63)

Es importante mencionar que con estas medidas se suaviza de alguna manera lo referente al ajuste económico y genera algunas condiciones de cambio en el ámbito social; también se reconoce que no se han mejorado las condiciones de pobreza por falta de unas instituciones fuertes que permitan desarrollar de manera eficiente y eficaz las políticas antes mencionadas. Una vez se avance en el fortalecimiento de estas, se despeja el camino hacia un crecimiento sostenido de la economía y la búsqueda del desarrollo de la región.

Con la implementación de las anteriores medidas de política económica, se dio un cambio sustancial respecto a las políticas de sustitución de importaciones que se estaban desarrollando en la región y que marcaron el rumbo de las economías latinoamericanas durante varias décadas del siglo pasado. (ver Tabla 1).

Tabla 1*Comparativo: sustitución de importaciones y Consenso de Washington*

CEPAL (Sustitución de importaciones)	CONSENSO DE WASHINGTON (Apertura económica)
Fiscal financiera	Fiscal financiera
Gobierno financia parcialmente su déficit con crédito del banco central (emisión monetaria). Lo que significa que la política monetaria está subordinada a la política fiscal	Gobierno financia su déficit contratando deuda en el mercado de capitales. Lo que significa que la política monetaria es independiente de la política fiscal
Seguridad social en cabeza del Estado	Seguridad social dependiente de la intermediación financiera privada
Control de cambios	Mercado libre de divisas
Sistema financiero regulado	Desregulación financiera
Control a la inversión extranjera	Libre Inversión extranjera
Cambios institucionales	Cambios institucionales
Banco central controlado por el poder político	Banco central autónomo e independiente del gobierno
El gobierno nacional asume, además de defensa y justicia, gastos sociales, infraestructura básica y fomento económico	El gobierno nacional se concentra en defensa, justicia y en programas asistencialistas
Centralismo	Descentralización política y fiscal
Agencias descentralizadas se financian con transferencias gubernamentales	Agencias descentralizadas se financian con la venta de servicios
Estatización	Privatización
Políticas públicas	Políticas públicas
Manejo fiscal en función de la reactivación económica	Manejo fiscal en función del ajuste económico
Subsidios a la oferta	Subsidios a la demanda
Estructura tributaria directa: impuestos sobre renta y patrimonio	Estructura tributaria indirecta: impuesto sobre consumo
Proteccionismo	Apertura comercial
Garantismo Laboral	Flexibilización laboral

Nota. La tabla muestra un comparativo entre el modelo de sustitución de importaciones (intervencionismo) y el Consenso de Washington (libre mercado). Adaptado de “La sustitución de importaciones y el Consenso de Washington” [sesión del curso]: *Economía de lo público* por C. Giraldo, 2010, 30 de octubre, Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, Colombia. Apuntes de clase tomados por el autor.

Al romperse el esquema de sustitución de importaciones, las estrategias de política económica señaladas en el Consenso de Washington marcaron el rumbo de las economías de los países latinoamericanos. De esta manera, el centro de atención de los gobiernos es el tema económico, por lo que la mayoría de los países implementaron una serie de medidas para ajustar sus economías y alcanzar así los tan anhelados equilibrios macroeconómicos.

Las fórmulas del ajuste se dan principalmente en la parte fiscal, lo que implica un aumento en los impuestos y en las tarifas de servicios públicos, así como un recorte en los gastos de inversión. Tales reformas obedecen a las presiones del capital financiero internacional. A través de mecanismos como el riesgo país o las firmas calificadoras de riesgo, los sectores económicos impulsan a los países emergentes a seguir una serie de recetas impuestas por los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo) para tener acceso a los mercados financieros y financiar los gastos que demandan sus crecientes necesidades sociales. Las estrategias elaboradas por el Consenso de Washington en los niveles 2 y 3, relacionadas con los temas fiscales, descentralización y presupuesto, tanto de la primera como de la segunda generación, se contrastan para Colombia en el capítulo quinto y sexto de este documento.