



Revista Finanzas y Política Económica  
ISSN: 2248-6046  
[revistafinypolecon@ucatolica.edu.co](mailto:revistafinypolecon@ucatolica.edu.co)  
Universidad Católica de Colombia  
Colombia

Cortés Landázuri, Raúl

¿El fracaso normativo del mercado o el ocaso positivo del Estado? Confesiones desde la ciencia  
lúgubre

Revista Finanzas y Política Económica, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 113-136  
Universidad Católica de Colombia  
Bogotá D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323527335006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Raúl  
Cortés Landázuri\*  
Universidad del Cauca

Recibido: 3 de febrero de 2012

Concepto de evaluación: 6 de abril de 2012

Aprobado: 2 de mayo de 2012

# ¿El fracaso normativo del mercado o el ocaso positivo del Estado? Confesiones desde la ciencia lúgubre<sup>1</sup>

## RESUMEN

En las sociedades democráticas, el sector público es un agente creado por los individuos para proveer colectivamente los bienes y servicios que el mercado es incapaz de suministrar de forma eficiente y equitativa. Sin embargo, la crisis económica que afloró en las potencias occidentales desde finales de los noventa, afiló las críticas a la economía pública por el exceso de proposiciones normativas ligadas al modelo de libre concurrencia. No obstante, este tipo de argumentaciones tiende a desdeñar los alcances del enfoque positivo frente a los desafíos de las aplicaciones político-administrativas. La intención del presente texto es, entonces, revisar el grado de avance de la economía del sector público frente a la problemática de la intervención social y la interpretación del rol del Gobierno en la actividad productiva, a la vez que se distinguen sus apuestas positivas de los juicios normativos.

**Palabras clave:** economía pública, elección social, elección colectiva, hacienda pública

*Clasificación JEL:* H30, H70, H6, H11

## Does the market regulatory failure Or, the twilight state positive? Confessions from the dismal science

## ABSTRACT

In democratic societies, the public sector is an agent created by individuals to collectively provide goods and services that the market is unable to provide an efficient and equitable. However, the economic crisis that emerged in the Western powers since the late 90s, sharpened criticism of public economy by excessive regulatory proposals related to the model of free competition. However, such arguments tend to neglect the scope of positive approach towards the excesses of political and administrative applications. The intent of this text is then review the progress of the public sector economy facing the problem of social intervention, distinguishing positive bets normative judgments

**Keywords:** Public economics, social choice, collective choice, public finance

*JEL Classification:* H30, H70, H6, H11

<sup>1</sup> El autor agradece al Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad del Cauca por su apoyo en la gestación de este artículo, el cual se escribió en el marco del Seminario Permanente de Reflexión Disciplinaria.

\*Economista. Estudiante del doctorado en Economía de los Recursos Naturales UNAM-UNALM. Profesor Asociado. Departamento de Ciencias Económicas (FCCEA).

Grupo de investigación Desarrollo y Políticas Públicas (Polinomía).

Universidad del Cauca.

Correo electrónico:  
corteslandazury@gmail.com

*...Desentenderse del mundo real es actuar inefficientemente.....la naturaleza no es torpe por el hecho de que los físicos hayan tardado tanto en descubrir sus métodos, y la sociedad no es insensata porque los científicos sociales sean lentos para aprender...*

George Stigler, 1982.

## INTRODUCCIÓN

El análisis económico y la opinión popular, con frecuencia, están en conflicto. Más aún en las actuales circunstancias, cuando la crisis económica, la pesadumbre psicosocial del desempleo y las tramoyas del clientelismo y la corrupción horadan la confianza en el Estado, mientras se aposenta el temor por los coletazos perniciosos de la iniciativa privada, que parece querer expiar sus cuitas mediante iniciativas de responsabilidad social. De allí que, con razón, se haya alborotado otra controversia, probablemente más aguda, que se relaciona con la utilidad social del pensamiento económico y de los economistas profesionales relacionados con la administración pública (Liang, 2009; Misas, 2007; Gonzales, 2009).

Particularmente, en materia de distribución y desarrollo, los enjuiciamientos no han podido ser menos ácidos. En concreto, por el papel que se dice, los economistas han asignado al Estado en su afán de privilegiar la mano invisible. Es más, se ha señalado que los economistas, en los últimos treinta años (Bresser, P., 2009; Sánchez P., 2009), amparados en la teoría económica neoclásica, buscaron demostrar la inutilidad de la acción reguladora del Estado. Mientras que otros, imbuidos por el nuevo institucionalismo, intentaron transformar el Estado en un "segundo mejor" (*second best*) frente al mercado. De otro lado, los más atrevidos, apoyándose en la teoría de la elección pública, transformaron el Estado en una organización intrínsecamente corrupta, tanto que las versiones más radicales de la elección racional redujeron la política a un juego de ganancias y pérdidas en el mercado.

Frente a este estado de las cosas, habría que decir que gran parte de estas extrapolaciones normativas son ciertas, pero también que la economía, y particularmente la economía pública, es una ciencia social<sup>2</sup>. Esta se distingue, por un lado, debido a un componente positivo que la ha llevado a escrutar los sitios más recónditos de la acción humana, tratando de explicar la naturaleza de los hechos sociales, lo que no la hace *ex profeso* moralmente improcedente. De otro lado, su andamiaje metodológico la hace falseable en muchas de sus teorías y herramientas de análisis, lo cual la convierte, también, en susceptible de imprecisiones cuando se deteriora su *cinturón protector* (Blaug, 1985; Khun, 1977). Finalmente, las dimensiones del Estado, que los economistas pueden ignorar, encuentran eco en otros formuladores de política, no necesariamente economistas, cuyo entrenamiento no los alerta sobre la importancia de aspectos fundamentales como el balance fiscal o los riesgos de exagerar la regulación, so pena de que su accionar como políticos haga recaer sus errores sobre los técnicos (economistas). Empero, es quizás en el manejo de la hacienda pública y la política fiscal donde mayores reparos ha habido en el desarrollo de la profesión.

En general, muchas podrían ser las aristas y los análisis a esta problemática que envuelve hoy a la sociedad y a la disciplina. Sin embargo, el propósito de este trabajo es poner en la escena de discusión algunos de los avances de la ciencia económica, que recaban en el manejo e interpretación de la hacienda pública. Así las cosas, el trabajo se concentra en examinar las dos principales ramas teóricas de la subdisciplina y sus implicaciones en materia de análisis de las finanzas públicas, para concluir con el señalamiento de algunos retos de su accionar que apuntan al análisis de los equilibrios inestables y de la complejidad a través de las instituciones.

2 En adelante se utilizará la denominación de ciencia social, como equivalente a disciplina científica. Con ello, se busca señalar a la economía como un área de conocimiento que, por estar concentrada en los seres humanos, no utiliza los mismo métodos de las llamadas "ciencias duras", como la física, la química, que utilizan procedimientos de experimentación tipo laboratorio.

## NUEVOS ROLES Y VIEJOS RETOS: LA BALANZA POLÍTICA-ECONÓMICA

El Estado es una antigua institución humana que se remonta a unos 10 mil años atrás, cuando surgieron las primeras sociedades agrícolas en Mesopotamia. Para hablar de Occidente (Colomer, 2009; Lindblom, 2000), las primeras unidades políticas que merecieron ser considerados Estados modernos fueron Inglaterra, Francia, España y Suecia, dado que se formaron en territorios situados en la periferia del decadente Sacro Imperio Romano-Germánico. Generando con ello nuevas unidades geográficas y administrativas que lograron alzarse con el monopolio de la fuerza, para de proveer bienes públicos básicos como la defensa y la seguridad. A partir de allí, cada Estado trató de diferenciarse en cuestiones como la provisión de sistemas internos de pesos y medidas la acuñación de moneda común –dentro de sus fronteras– y el derecho civil, que buscó ampliar el rango de las actividades privadas y los intercambios para consolidar el mercado<sup>3</sup>.

Sin embargo, para algunos autores contemporáneos (Fukuyama, 2004; Albi, 2000) los Estados poseen una amplia variedad de funciones, tanto para lo bueno como para lo malo, pero de su capacidad para proporcionar orden seguridad, leyes y derechos de propiedad ha dependido, en buena parte, el crecimiento económico que hoy ostenta el mundo moderno. No obstante, el monopolio del poder legítimo que ejercen los Estados, como lo diría Hobbes (1989) y refrendara posteriormente Weber (1946), permite que los individuos puedan escapar de la “guerra de todos contra todos” pero constituye a la vez, en buena parte, la causa de conflictos e inequidades.

A este tenor, se podría decir que gran parte de los esfuerzos de las ciencias sociales en el siglo XX giraron alrededor de la controversia acerca del tamaño y su fuerza. Efectivamente, en términos filosóficos, la discusión que plantean los neocon-

tractualistas (Ayala, 1996) parece estar en lograr determinar un tamaño pequeño, pero que revista la suficiente fuerza como para mantener la legitimidad necesaria para lograr equilibrios asignativos del tipo *win-win*.

Cuando nace la economía como ciencia autónoma –con Adam Smith, David Ricardo y Malthus (De Haro et al. 2010)–, el análisis disciplinar se fue separando progresivamente del estudio de la estructura y la acción del cuerpo administrativo gubernamental, al tiempo que se fraguó una desvalorización de la intervención pública y la connotación política que representaba su ejercicio. De esta manera, los economistas liberales, idos al campo de la política económica, se concentrarían en solucionar el problema de la eficiencia, proponiendo por un Estado cuya función (mínima) debería ser el respeto a las libertades individuales. Es más, como académicos, la riguridad del análisis clásico propugnaría por el respeto a sus propios supuestos, con la exigencia de tomar los valores políticos como exógenos, entre otras cosas, con el ánimo de salvaguardar el análisis positivo en la asepsia de los mercados y del comportamiento racional de los individuos (Jessop, 2008)<sup>4</sup>.

Empero, hasta que comenzaron a abrirse las medidas keynesianas, en el primer tercio del siglo XX, la economía del sector público se ocupó de las facetas asignativas y redistributivas de la actuación de los Gobiernos. Efectivamente, con sectores públicos de escaso peso económico y una teoría macroeconómica dominante como la neoclásica, carecía de sentido atribuir a los gastos y los ingresos públicos una función macroeconómica de estabilización. En la medida que se aceptaban los supuestos de la competencia perfecta y la flexibilidad de precios y salarios, que se suponía garantizaba una tendencia automática hacia el

<sup>3</sup> Los Estados modernos también trataron de absorber servicios sociales y personales tradicionalmente administrados por la Iglesia, empezando por la educación de los niños.

<sup>4</sup> Obsérvese que bajo este tipo de enfoque que recogen las teorías clásicas, el análisis positivo atiende en lo fundamental al cumplimiento de los supuestos del modelo de concurrencia perfecta. Esto correspondería a elementos como el libre flujo de la información y un Estado que, como actor pasivo, supone que los diseñadores (*policy-makers*) y ejecutores de las políticas deben responder al bienestar general. Más tarde, los teóricos del *public choice* discutirían este tipo de interpretación.

pleno empleo, cualquier expansión presupuestaria se reflejaría en una reducción de la inversión privada, o del consumo privado, sin efecto alguno sobre la demanda agregada, la producción total y el empleo. Sin embargo, los efectos perversos de casi cuatro décadas de expansión estatal, con ineficiencia, corrupción y asimetrías distributivas, dieron paso al llamado Consenso de Washington, el cual afirmaba que el camino, para salvar estos problemas, era la sola promoción de la eficiencia en procura de un mayor crecimiento económico. Pues parece que, después de los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos de América, las preocupaciones son otras. El asunto aparenta ser mucho más complejo en términos de las funciones que deben abordar los Estados y que combinan los fenómenos políticos con los económicos (ver cuadro 1); en tanto el papel de un Estado en la economía parece extenderse mucho más allá de la política fiscal, la política monetaria o la cambiaria. Sin embargo, los estudios no son todavía muy concluyentes.

De pronto fue con el keynesianismo que se pudo identificar uno de los grandes problemas que hoy enfrenta la teoría económica encargada del Estado, el dilema eficiencia-legitimidad. Con justicia, el keynesianismo tenía como corolario la intervención del Estado a través de la política económica (*policies*), desestimando el hecho que esta se ejecuta a través de la política (*politics*). Todo esto implicaba, a su vez, que el Estado era un aparato coercitivo que se suponía civilizador de la sociedad, pues había sido creado por ella misma, pero que sometería el hacer colectivo y parte de la *psique* del individuo a cierto poder discrecional<sup>5</sup>. De esta manera, el propósito redistribuidor de ingresos keynesiano, por medio de un mandato cuasianónimo, cuasiuniversalista y burocrático, chocó con “la libertad” del individuo (Stigler, 1982; Sowell, 2009). En consecuencia, reapareció el dilema de reducir o desaparecer el Estado, aunque esto emparentara al pensamiento conservador con el “archiliberario” anarquismo.

5 Según Meny y Thoenig (1992), las políticas públicas como ejercicio de la acción del Estado encierran el significado del vocablo inglés: *policies*, mientras que la política como actividad que arropa el ejercicio del poder, corresponde a la locución del inglés *politics*.

Como reacción, el modelo librecambista entendió el “todo” como la suma de las partes, y la realidad fragmentada como la manera práctica y, de suyo, teórica como se podía estudiar y comprender el mundo (Pérez S., 2009; Klagsberg, 2005). Es más, bajo esta óptica el orden que debería guardar esta realidad estaría asegurado por el mercado competitivo.

De esta suerte, los Estados benefactores, la redistribución de los ingresos, los subsidios y transferencias, entre otras “dádivas” de la solidaridad social, estarían condenados a desaparecer al plantear la dicotomía entre ampliar o reducir las normas y leyes, según vayan más allá o más acá de la defensa del derecho de propiedad. De manera que, la actividad privada debería hacerse cargo de la administración, explotación e intercambio de la inmensa mayoría de la riqueza real y potencial de un país, incluida la educación y la cultura. Sin embargo, ni esta ni la anterior postura parecen haber dirimido el dilema eficiencia-legitimidad, entendida esta última, como la capacidad de generar cierto tipo de anuencia o de complacencia ante el rol del Estado en la economía.

No obstante, existe acuerdo en la teoría económica cuando se sigue considerando que, ante las fallas del mercado, el rol del Estado se debe circunscribir a aspectos claves como contrarrestar los efectos externos, las asimetrías producidas por los bienes públicos y asegurar la estabilidad económica atacando fallos de coordinación.

### Algunos legados microeconómicos: entre los ecos de la información y los costos de la eficiencia

Frente a las numerosas críticas que ha desencadenado la teoría neoclásica –alrededor de un mundo donde los supuestos principales son: a) la existencia de un equilibrio perfecto entre la oferta y la demanda, y b) las preferencias de todos los agentes se satisfacen plenamente hasta alcanzar el bienestar colectivo (López, 2008)– buscan nuevos criterios desde la Economía Política (EP) hasta la

Cuadro 1.

Funciones del Estado						
FUNCIONES	ACCIONES			OBJETIVOS		
Funciones mínimas	Suministro de bienes públicos puros			Protección de los pobres		
	Defensa Ley Orden			Programas de lucha contra la pobreza Asistencia en catástrofes		
	Derechos de propiedad Gestión macroeconómica Salud Pública					
Funciones intermedias	Abordar efectos externos	Regular monopolios	Corregir la información imperfecta	Ofrecer seguros sociales		
	Educación	Regulación de servicios públicos	Seguros	Pensiones redistributivas		
	Protección del medio ambiente	Políticas antimonopolios	Regulación financiera	Subsidios familiares		
		Protección al consumidor		Seguro al desempleo		
Funciones dinámicas	Coordinación de la actividad privada			Redistribución		
	Fomento de mercados			Redistribución de activos		
	Aglomeración de iniciativas ( <i>cluster</i> )					
Competencia política	Regulación de conjuntos policéntricos			Asegurar la competencia política		
Régimen de gobernanza	Difusión y sostenimiento de reglas de credibilidad económica Reglamentación de independencia de poderes públicos			Establecer el orden marco institucional		
				Fijar bases		

Fuente: Adaptación del autor, con base en Fukuyama (2004) y Stiglitz (2000).

Nueva Economía Institucional (NEI), para examinar el rol del sector público y asegurar la eficiencia y la equidad distributiva<sup>6</sup>. La economía neoclásica acepta la intervención del Estado para restituir la economía del bienestar. Tales condiciones de inicio se apoyan en tres principios:

1. La racionalidad perfecta del individuo, soportada en la autonomía para medir su propio bienestar en términos de utilidad y preferencias.
2. El interés individual que conduce al interés colectivo; es decir, a un equilibrio general óptimo en el que el bienestar de un individuo no puede aumentar sin afectar negativamente el bienestar de otro.
3. Equilibrio óptimo (equilibrio de Pareto), que hace referencia a que bajo condiciones de competencia perfecta, con un número alto de compradores y vendedores, se elimina toda influencia sobre los precios. Esto suponiendo que al equipararlos en igualdad de condiciones, al nivel del costo marginal y al costo medio, se llega al mejor arreglo asignativo, cuestión que por demás implica que cuando los bienes tienen costos decrecientes a escala, los precios iguales a los costos marginales. Mientras que los precios de los bienes con costos decrecientes iguales al costo medio. De lo contrario las empresas incurrirán en pérdidas.

El papel del Estado, entonces, debe girar alrededor de la creación de condiciones de competencia perfecta. Sin embargo, el límite teórico y empírico de este enfoque es su metodología normativa que recrea la fábula de Robinson Crusoe a la hora de comprobar su validez<sup>7</sup>.

6 Siendo más extensos, la economía neoclásica, la nueva y la vieja economía pública, la teoría de la captura y la economía institucional han alimentado el abanico de explicaciones sobre las problemáticas socioeconómicas que aquejan hoy a la humanidad.

7 Todas estas hipótesis chocan con la realidad de las reformas relativas a los monopolios públicos en los sectores de red como

Sin embargo, para la economía pública normativa, la intervención del Estado es justificable en el papel de regulador del mercado, garantizando las reglas, las normas e instituciones que determinan el contexto en que se desarrollan las relaciones y transacciones económicas. Vale decir que el Estado cumple el papel de árbitro de los conflictos entre dos o más agentes, definiendo y protegiendo los derechos de propiedad. Así, inicialmente, la economía pública supone que el Estado logra su misión sin problema alguno, dado su rol de planificador perfecto, que no tiene ningún interés personal, no se proyecta hacia el futuro y sus decisiones no influyen los grupos de interés y de presión. Pero la tarea de diseño de políticas de desarrollo y de desempeño económico, sin tener en cuenta la corrupción, el abuso de poder de los políticos, los industriales y otros grupos de presión, omite la complejidad del desenvolvimiento de la economía mundial. En contraste, la teoría de la "captura" hace una reflexión positiva y propende por la generación de un mercado de intervención pública<sup>8</sup>.

En consecuencia, esta vertiente de la economía del sector público propende por la aplicación de incentivos y castigos para los agentes que intervienen en la relación sociedad-Estado.

Pero si bien estas perspectivas no superan los límites del monismo metodológico que ha encabezado la corriente principal, el holismo de la economía institucional intenta allanar los espacios no cubiertos por la teoría neoclásica. De manera que son las instituciones y no el mercado, el centro del análisis económico; cosa que connota, por un lado, las reglas y normas formales e informales y, por otro lado, las organizaciones como representaciones de la acción colectiva. Ellas –entre otras cosas– reflejan la percepción que tienen los agentes de la vida en sociedad y particularmente de las actividades económicas.

en las comunicaciones o en el acueducto. Problemas como el de la financiación, la información y la incertidumbre son algunos de los fenómenos clásicos que obstaculizan los presupuestos neoclásicos.

8 Estos gastos serían improductivos porque la renta derivada de la actividad económica no se reinvierte en tecnología e innovación, sino que se invierte en cabildeo (captura del regulador).

En efecto, el concepto de equilibrio deja de ser el centro de atención y se traslada a categorías como cambio, proceso y evolución, los cuales son fenómenos que matizan el contexto demográfico, político y cultural<sup>9</sup>. Sin embargo, a este planteamiento también se le endilgan falencias protuberantes, dado que no se establece un marco claro de intervención estatal. Entonces, se presenta la escuela neoinstitucional (NEI) como la llamada a subsanar estas debilidades.

Efectivamente, bajo la crítica de la economía del bienestar y la economía neoclásica, se resalta el olvido de los costos de transacción como elemento fundamental a la hora de establecer el equilibrio. Pues los agentes llegan a niveles de negociación hasta el punto donde estos costos lo permitan; cuestión por la cual se hace necesaria la intervención del Estado. Por consiguiente, el regulador debe proponer un marco reglamentario eficiente, merced al cual los beneficios de la intervención superen los costos de no hacerlo. De ese modo, la intervención pública se decide por la eficiencia transaccional, donde el Estado tiene la tarea de medir los costos de producción y de transacción, y los costos de llevar a cabo la reforma, de implementar una regla o de cualquier otro tipo de intervención.

Pero llama la atención, el hecho de que el mercado, la firma y los acuerdos de cooperación encierran inexorablemente costos de transacción, costos que provocan adicionalmente contratos incompletos e inefficientes inducidos por una racionalidad limitada y un comportamiento oportunista de los agentes ante la carencia o asimetría de la información.

De la misma forma, se reconoce que el mercado no es la única ni la mejor opción organizacional para coordinar transacciones<sup>10</sup>. Es más,

producir un bien o servicio internamente puede llegar a ser, en algunas circunstancias, más económico que el intercambio mercantil. Fuera de esto, la firma o la jerarquía, que es coordinada por órdenes, y los híbridos, que modulan transacciones mediante cooperación, pueden generar arreglos distributivos donde opera el control y los incentivos.

Por lo tanto, mientras el mercado adopta el principio de autonomía (soberanía) para ajustarse a los contratiempos de la negociación mediante los precios y la elección; la jerarquía se adapta mediante la coordinación que provee la división del trabajo y el suministro de órdenes, sin deprecio de los costos burocráticos. ¿Cómo, entonces, debe intervenir el regulador? El primer instrumento es el aprendizaje organizacional, por el cual los agentes a través del tiempo tienden a minimizar los costos a fin de elevar su renta. El segundo es la selección natural, por la cual el mercado elimina o corrige las formas ineficaces<sup>11</sup>.

En consecuencia, el regulador debe o decide intervenir haciendo un análisis comparativo discreto de las formas organizacionales existentes para determinar, cuál es la que minimiza los costos<sup>12</sup>.

Pero si bien los tópicos más conocidos han girado alrededor de la regulación y la teoría de la imposición, la historia reciente sigue mostrando un interés marcado por los fallos del Estado, que dicho sea de paso amplió la discusión de los problemas redistributivos de los tradicionales fallos del mercado (véase cuadro 2).

De esta manera, la escuela de la elección pública, en cabeza de Tiebout, Buchanan y Tullock (González, 2006), ha sostenido que las preferencias

<sup>9</sup> La historia y el aprendizaje social son también fenómenos que acompañan la dinámica institucional, que, contrario al planteamiento neoclásico, son aspectos exógenos al proceso de desarrollo.

<sup>10</sup> La NEI identifica tres tipos de organización o estructura de gobernanza, de acuerdo con los mecanismos de coordinación que utilizan, estos son: el mercado, la firma y los híbridos. Estas formas de organización se caracterizan por

---

dos mecanismos de adaptación (autonomía y coordinación) que indican la capacidad para ajustarse a un contexto incierto y por dos instrumentos: control e incentivos, que permiten realizar ajustes. Según López (2008), el mercado es la forma que mejor se adapta.

<sup>11</sup> El Estado no debe, en consecuencia, intervenir en todos los casos, solo en aquellos donde se perpetúen las fallas del mercado. Si el mercado por sí mismo las elimina, habrá una solución eficaz.

<sup>12</sup> Williamson (2007) conceptualizó este proceso y le dio el nombre de *remediabilidad*.

Cuadro 2.

## Los vértices fundamentales de la acción social

CORRIENTE TEÓRICA	TEORÍAS NORMATIVAS		TEORÍAS POSITIVAS
	Elección social	Acción colectiva	Elección pública
Preferencias individuales	Teoremas de la imposibilidad (regla de la mayoría), la demanda de bienes públicos no es una función de las preferencias individuales (elección bajo riesgo).	Tensión entre intereses del grupo e intereses individuales. Racionalidad limitada.	Reglas son mecanismos de revelación de preferencias (votación-migración). Preferencias negociadas. Extensión del mercado.
Estrategia de intervención	Política-ética del agente público ( <i>second-best</i> )	Política (opiniones razonables y no razonables)	Mercado.
Autores reconocidos	Vickrey, Samuelson y Arrow.	Simon y Olson.	Tiebut, Buchanan y Tullock.

Fuente: Adaptación del autor con base en González (2006) y Ayala (1996).

individuales pueden ser negociadas. Las personas se agrupan y crean instituciones, para protegerse de las externalidades o elegir reglas de provisión de bienes públicos. No obstante, la acción colectiva subsecuente genera costos de decisión que, al sumarlos a los costos externos, generan más costos de interdependencia comunitaria.

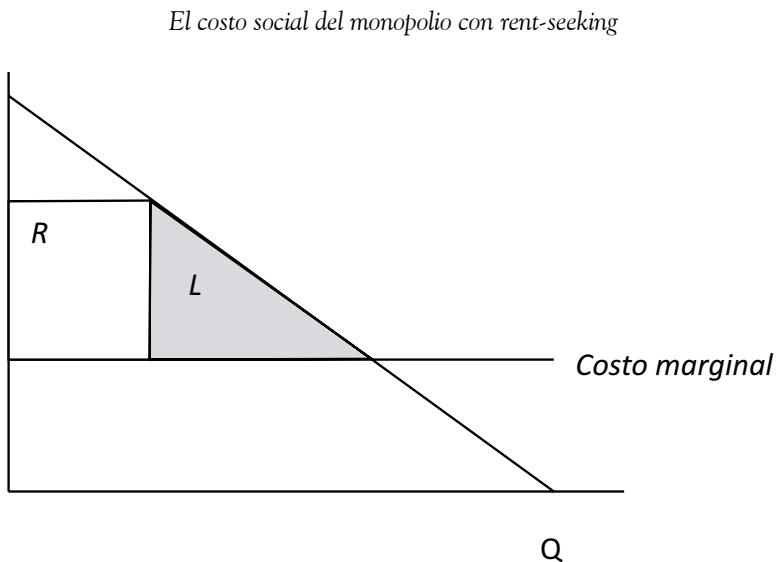
Samuelson (Dasgupta, 2002; Hindriks & Myles, 2006), por su parte, creyó que frente a las características de los bienes públicos puros, tales como, la no exclusión y la no rivalidad, es imposible revelar preferencias, puesto que las preferencias individuales no permiten la maximización de la función de bienestar individual. En consecuencia, los precios no operarían bien a la hora de elegir cantidades óptimas de salud, educación o medio ambiente, por lo cual, este autor advertiría que el precio del bien público no depende del mercado, sino del tipo de impuesto y de las particularidades del régimen tributario. Sin embargo, los criterios para definir impuestos, conducirían a Samuelson a las teorías morales sobre la justicia y la distribución. Así Vickrey (Laffon 2000), quien hace parte de la tradición de la elección social, introduciría la noción de riesgo, aduciendo que si se tiene una función de utilidad con dos estados del mundo (positivo y negativo), con idénticas probabilidades, es posible zanjar el problema de la agregación de preferencias (elimina la agregación de las utilidades

marginales individuales), toda vez que el criterio de equiprobabilidad haría pasar, a segundo plano, los deseos individuales y con esto se posibilitaría realizar la sumatoria.

Una salida, no del todo expedita, al asunto, provendría de la acción colectiva, de cuyo análisis se desprende que el problema no es el paso de la elección individual a la colectiva, sino determinar los mecanismos de integración de las demandas para la acción consecuente. Para Olson (1982), entonces, esto sería posible en pequeños grupos. Es más, del planteamiento de Simon y Olson se derivarían dos conclusiones básicas: la primera que la acción colectiva obliga a superar el dilema entre igualdad e incentivos, y a dejar de lado los intereses individuales, y la segunda que, finalmente, la imposibilidad de la agregación se resuelve por fuera del mercado, cosa que implica el reconocimiento de opiniones razonables y no racionales. Por eso, Elster (2006) insistiría en elementos como el despliegue de la comunicación, como un instrumento más adecuado, que el mismo mecanismo de votación.

Pero más allá de este amplio espectro, conviene detenerse en la digresión interesante que se ha venido generando entre las teorías normativas que parten del Estado como actor magnánimo del bienestar general (Musgrave, 2001) y las teorías positivas (Buchanan, 2001) preocupadas por obtener reglas para la asignación eficiente de recursos

Gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia con base en Mueller (2003) y Nupia (2011).

teniendo en cuenta que las personas encargadas de administrar el Estado son individuos de carne y hueso sujetos a intereses. Esto parece ser una de las grandes revelaciones de la escuela de la elección pública, cuando, a partir de este último enfoque, muestra las dinámicas de la burocracia y los grupos de interés. De allí que el asunto merezca un tratamiento aparte.

### A la caza del leviatán libertado: la lógica racionalista del *rent seeking*

El término *rent-seeking* fue introducido a la disciplina por Krueger en 1974 (Muller, 2003). Sin embargo, fue Tullock (1984) quien desarrolló una discusión sistemática sobre el particular en 1976. En la literatura tradicional sobre el monopolio, ha sido usual achacar los costos marginales de la ineficiencia (*L*) a las fallas del mercado, cosa que advierte además un traslado (*R*) de los consumidores a los productores (ver gráfico 1).

No obstante, este tipo de fallas también pueden obedecer a la intervención protectora del Estado.

A partir de esto, Tullock (1976) observó que los recursos invertidos para presionar al Gobierno y así adjudicar prebendas monopólicas (ej: rutas aerolíneas) se convierten en un costo social que se agrega a los tradicionales costos de eficiencia muerta (*L*)<sup>13</sup>. Tal como lo señaló Buchanan (1980), los grupos de interés pueden utilizar “lobbistas” para sobornar empleados oficiales presionando la necesidad, por ejemplo, de ampliar estudios sobre la materia de intervención. A la postre, los Gobiernos fijan nuevos impuestos con lo cual crean liderazgos monopólicos que manejan la competencia frente a otros grupos que persiguen dividendos como subsidios. Los sobornos, que se ofrecen a la burocracia para que se promuevan iniciativas, o los gastos en otros grupos de interés para presionar decisiones son otros ejemplos del asunto. Pero los recursos que van a parar a los lobbistas o burócratas,

<sup>13</sup> Buchanan (1980) identificó tres tipos de gastos de los cazadores de rentas (*rent-seeking*) a saber:

1. En potenciales fuentes de monopolios.
2. En Gobiernos oficiales para obtener o reaccionar frente a un lugar potencial de monopolio.
3. En distorsiones ante terceras personas (*third-party*) para que induzcan el monopolio o al Gobierno para que reaccione ante la actividad de otros *rent-seeking*.

no generan en sí mismos una perdida social; sí costos de transacción, en la medida que se pueden interpretar como gastos generados por el proceso de contratación. Es más, a la final, la mayoría de los modelos sostienen que las pérdidas sociales que este fenómeno pueda ocasionar terminan diluyéndose con la competencia entre grupos de interés en el largo plazo.

De acuerdo al modelo de Tullock (1984), en un enfoque básico de *rent-seeking* con  $n$  jugadores, cada inversión  $I$ , para capturar rentas ( $R$ ), está sujeta a la probabilidad ( $\pi$ ) de que uno de estos agentes pueda capturar dividendos, cuestión que está dado por:

$$\pi(I_i) = \frac{f_{i(I_i)}}{\sum_{j=1}^n f_{j(I_j)}} \quad [1]$$

Donde  $\frac{\partial \pi}{\partial I_i} > 0$  denota el efecto marginal sobre la probabilidad de la captura de dividendos sobre la inversión adicional del grupo de interés.

Siendo  $f$  las funciones de beneficios esperadas del individuo del grupo  $i$  (privilegiado) frente a los del grupo  $j$ .

La cuestión aquí –como se había enunciado más arriba– se complica cuando entran otros grupos a competir por esas prebendas, toda vez que la concurrencia y los gastos generados terminan por aminorar las posibilidades de éxito hasta desestimular este tipo de comportamientos<sup>14</sup>.

En el caso de las regulaciones de monopolios naturales, la polémica condujo a Stigler (1971) a sostener, desde el punto de vista positivo, que la lucha por obtener favores del regulador es lo que determina el precio<sup>15</sup>. Por lo tanto, los esfuerzos

de las autoridades no deberían estar centrados en manejar el precio para aminorar  $L$  (eficiencia muerta), sino en anteponerse a la fijación de precios que determina  $R$  (capturar de rentas). Sin embargo, Petzman (1976) integró tanto a consumidores y productores en la lucha por alcanzar dividendos, con la aclaración de que la regulación no es más que la función objetivo de los políticos para capturar la voluntad de los votantes. Más allá, si  $V$ , el número de votos que los políticos reciben, resultara ser una función de las utilidades tanto de productores regulados ( $U_R$ ) como de los consumidores del producto regulado ( $U_c$ ), entonces la maximización del bienestar quedaría definida por:

$$V = (U_R, U_c); \frac{\partial V}{\partial U_R} > 0; \frac{\partial V}{\partial U_c} > 0 \quad [2]$$

Si por simplicidad se asume que las funciones de utilidad del consumidor y el regulador son lineales en  $R$  y  $L$ , entonces:  $U_R = R$ ; es decir, la utilidad del “cazador de rentas”, mientras que  $U_c = K - R - L$ , donde  $K$  es una constante arbitraria.

Ahora con la aplicación de condiciones de segundo orden, la maximización del voto que hace el regulador determina el precio  $P$ , de forma que:

$$\begin{aligned} \frac{\partial V}{\partial P} &= \frac{\partial V}{\partial U_R} \frac{dR}{dP} - \frac{dV}{dU_c} \frac{dR}{dP} - \frac{\partial V}{\partial U_c} \frac{dL}{dP} = 0 & \text{= ó;} \\ \frac{\partial V}{\partial U_R} \frac{dR}{dP} &= \frac{dV}{dU_c} \left( \frac{dR}{dP} + \frac{dL}{dP} \right) \end{aligned} \quad [3]$$

La maximización del regulador sobre el precio es tal, que la ganancia marginal en la oferta de los productores por un incremento en las rentas monopolísticas  $R$ , es equivalente a las pérdidas de los votos de los consumidores que resultan gráficamente del ascenso en los niveles originales de  $R$  y  $L$ .

Sin embargo, la mayoría de las industrias reguladas no son monopolios, aunque el número de vendedores es pequeño. Es más, el tamaño relati-

14 Un fenómeno equivalente se da en el juego de Cournot-Nash.

15 Nótese que con esto entra en juego una nueva interpretación sobre la economía positiva. Aquí, entonces, la economía política positiva combina, en un solo campo, las conductas (intereses) económicas en los mercados políticos con las conductas (intereses) políticas en los mercados económicos; algo de lo que la economía clásica quiso apartarse por un largo tiempo.

vo de los consumidores también es relativamente pequeño. Por tanto, los costos de organización de los productores y la concentración de los beneficios  $R$ , en cada productor, generan un cambio comparativamente extenso en el bienestar sobre el del consumidor. Luego, el rango inicial de valores de  $R$  se presiona a tal nivel que la medida de los beneficios de la regulación queda en las firmas reguladas. Enseguida el precio se elevará hasta que  $dR/dP$  caiga en tal medida que se alcance la igualdad. Este fue el argumento para que Peltzman (1976) sostuviera que el escenario propicio para mantener las rentas del regulador está en los oligopolios, cuyas formas de fijación de precios y, en general, su articulación al mercado fluctúan entre el monopolio natural y la competencia perfecta.

A esta sazón, Stigler (1971, 1983) complementaría que la gran fuerza de los grupos regulatorios está en elevar sus ingresos y en la generación de estudios que sustentan el acto regulatorio<sup>16</sup>.

### *Rent-seeking: en procesos políticos*

La teoría de la regulación de Stigler-Peltzman, por otro lado, también puso en evidencia el conflicto entre los consumidores y los compradores alrededor del precio. Además, analizó la forma en que el Estado interviene presionado por ambas partes. En efecto, el Estado genera transferencias de bienestar a través de la legislatura, dilatando a aquellos grupos susceptibles de resistir demandas por transferencias de bienestar y dándoselas a aquellos mejor organizados en la puja por alcanzar sus demandas<sup>17</sup>. Bajo este panorama, la teoría de la regulación refinada luego por

McCormick y Tollison (1981) se construye sobre la teoría de la formación de grupos olsoniana.

Así con esta perspectiva, para asegurar el traslado de bienestar, un grupo de interés utiliza su influencia para ganar la mayoría de votos en las cámaras legislativas. Los autores sostienen, entonces, que tanto el número de curules y el rango de influencia en los componentes del parlamento están directamente relacionados con la capacidad económica y regulación del empleo y el número de proyectos presentados. A esto se suman Landes y Posner (1975) quienes señalan a los políticos-legisladores como vendedores de leyes a cambio de contribuciones a las campañas, votos, promesas de favores futuros o sobornos ilegales. Por consiguiente, atacar la independencia judicial puede hacer más valioso el producto (legislación), dado que las posibilidades de generar fueros especiales blindan de ataques externos a las decisiones parlamentarias. Vale entonces observar, que bajo esta visión transaccional de la política se satisface la optimalidad paretiana en la medida que es fruto de un intercambio libre entre agentes.

Sin embargo, la extensión del modelo al campo del comercio internacional conduce a pensar que si bien este maridaje entre grupos de interés y políticos puede favorecer la adopción de instrumentos protecciónistas a conglomerados económicos, habría que identificar hasta dónde lo pueden hacer dependiendo el tamaño de los grupos que concurren al intercambio de favores<sup>18</sup>. Esto porque, si bajo el argumento olsoniano, el tamaño del grupo es grande; se generaría incentivos para los *free rider* que podrían romper los alicientes para mantener el pacto entre políticos y lobbistas.

16 El regulador maximizador de votos establece un precio tal, que las ganancia marginales de productores que amplía el monopolio de rentas  $R$  compense la pérdida de los consumidores votantes en una porción comprendida entre  $R$  y  $L$ . Posner (1975) advirtió que el rectángulo de rentas se diluye bajo la presencia de outlay (desembolsos) de los rent-seeking y quiso medir, sin embargo,  $R+L$  usando  $(P - CM)/P = 1/\eta$  siendo  $\eta$  la medida de las elasticidades.

17 Cada individuo o grupo de interés es potencial oferente de transferencias de bienestar y, al mismo tiempo, potencial demandante.

18 En los trabajos pioneros de Krueger (1974) se pueden identificar varias formas de venta de protección:  
 1) construcción y mantenimiento de excesos de planta cuando las licencias se asignan dependiendo de la capacidad de planta de las firmas; 2) excesos de entrada de firmas que castigan los pequeños tamaños de las firmas; 3) esfuerzos de *lobby* y sobornos en forma de cupos para consumos oficiales, aunque no haya certeza de que este sea suficiente para generar el mismo monto de ganancias derivada de una licencia; 4) exceso de despilfarro entre los entes del Gobierno por alcanzar sobornos.

Rodrik (1995) igualmente presenta serias objeciones a la participación de los grupos de interés como persecutores de rentas en el comercio internacional. Este autor se apoya en la selección que han hecho los Gobiernos, en el último tiempo, de instrumentos de política que promueven la eficiencia en el comercio internacional. No obstante, Mueller (2003) reponde anteponiendo el efecto Duesenberry que corresponde a la imitación que hacen ciertos grupos de las experiencias de un panorama económico cercano que se refuerzan con fenómenos como:

1. La disminución del precio de importaciones necesarias para el desenvolvimiento de una industria.
2. Generar disminuciones en las tasas de desempleo.
3. Dependencia de la senda (*path dependence*) en el comercio internacional.

Así, entonces, este tipo de reacciones, según Mueller (2003), no se aleja de cualquier comportamiento racional.

### ***Rent-seeking: en otras actividades gubernamentales***

Como se anotó, la regulación y las restricciones del comercio se constituyen en vías para que el Gobierno altere la distribución del ingreso. No obstante, las transferencias son una tercera alternativa que, junto a los presupuestos, pueden ser entendidas como rentas gigantes que utilizan quienes ostentan un músculo político considerable.

Pues bien, al final se puede concluir que la literatura sobre el *rent-seeking* se ha dividido en dos categorías. Las que lo explican por las pérdidas de bienestar causadas por las tarifas, o poder del mercado, y las que lo enfrentan por el lado de los gastos en *lobby*, cuestión que, extrapolada a la teoría del crecimiento, conduce a pensar que el tamaño del Estado es inversamente proporcional a la medida del progreso económico de

los países<sup>19</sup>. Desde esta segunda óptica especialmente, se diluye el andamiaje construido por la economía pública tradicional, la cual está emparentada con la filosofía hegeliana que objetiva al Estado como expresión de la voluntad general virando hacia el devenir del “realismo político” o al pragmatismo instrumentalista de la escuela de Virginia.

Así las cosas, se vuelve pertinente abordar uno de los últimos niveles del proceso redistributivo, como lo es el manejo de la hacienda pública.

### **El universo de las fallas de no mercado**

Aunque la digresión mercado frente a Estado ha sellado gran parte de la discusión política en los últimos veinte años, se han señalado los rasgos generales de la controversia académica centrados en la tensión entre los enfoques normativos y positivos de la subdisciplina. Ahora es preciso subrayar la forma en que una rama de las teorías neoinstitucionalistas y de la acción social enfrenta las debilidades del Estado y del mercado, a través de una nueva figura teórica que autores como Wolf (1987) y Kleiman y Telles (2006) denominan como fallas de no mercado (*non market failures*)<sup>20</sup>. Si bien, el liberalismo rawllsiano y el paradigma de la elección social raramente consideraron la forma y el carácter de las instituciones políticas creadas para atender en la práctica las preferencias colectivas, abstrayendo el “velo de la ignorancia”, los andamiajes redistributivos mostraron también como

19 En esta materia los resultados no son concluyentes ni homogéneos. Sin embargo, estudios de Gwartney, Holcombe y Lawson (Arrau, 2004) mostraron económicamente (851 observaciones) que, para el periodo 1960-1996, en 81 de los casos considerados, las naciones con gastos gubernamentales de menos del 25% del PIB promediaron una tasa anual de PIB de 6,6%. Mientras que, cuando el tamaño del Gobierno excedió el 60% del PIB, el porcentaje de crecimiento del PBI real fue un anémico 1,6%. Así, los datos claramente ilustran una relación inversa entre crecimiento año a año del PIB real y el tamaño del Gobierno en los países OECD.

20 De acuerdo con estos autores, este se convierte en un caso muy especial de las fallas del Estado, que presentará la escuela de la elección pública.

estos sucumben ante las cortapisas que imponen las instituciones a las demandas sociales. De esta manera, aparecen otras “fallas de la cooperación” espontánea o de autocontrol (internalidades) que son menos reconocidas por la literatura, pero que se recalifican por la intervención paternalista del Estado. Sin embargo, aunque las fallas de no mercado, o de los mecanismos de cooperación voluntaria, no generan soluciones taxativas como las que convergen a la imposición pigouviana; la confianza interpersonal derivada del capital social y las normas –señalan algunos autores (Ostrom, 2009; North, 1990; Putnam, 1993; Coleman, 2001), curiosamente, permite desterrar la inclinación a recostarse bajo el amparo del “polizón” (*free rider*). Justamente por eso, desde esta perspectiva, se señala lo siguiente como asuntos importantes al afrontar la problemática de la acción colectiva:

1. **La inadecuada capacidad de penetración.** La capacidad de penetración está definida como el grado en que el Gobierno es capaz de auscultar dentro de la sociedad y entender su dinámica, por lo que el déficit de información se convierte en el elemento retardatario más importante para el alcance de un desarrollo efectivo de la administración pública.
2. **Cooperación involuntaria inadecuada.** Sin la cooperación voluntaria, el costo de penetración puede ser prohibitivo. De la misma manera en sociedades desprovidas de confianza en el Gobierno, las fallas del Estado y del mercado, las fallas de no mercado que el Gobierno intente solucionar terminarán siendo escasas.
3. **Dinámica institucional.** Es típico que los economistas piensen las relaciones entre los altos y los bajos niveles de organización a través de la relación agente-principal. Efectivamente, la asimetría en la información debilita la capacidad de los segundos frente a los primeros que gozan de la posesión del bien. Los prin-

cipales necesitan, entonces, desarrollar mecanismos para empoderarse o incentivar a quienes los requieran medidas para observar a sus agentes o medir sus resultados<sup>21</sup>. Sin embargo, cuando los sistemas son altamente centralizados, los poderes de veto en el sistema político puede elevar los costos para la sociedad, mientras que en sistemas descentralizados elevan los costos de la intervención del Gobierno a la hora de corregir fallas de mercado.

4. **Falta de atención de los votantes.** Los resultados de una elección son un bien público y los intentos para influenciarlos adolecen de problemas de *free rider*, sobre todo cuando se ejercita la “ignorancia racional”.
5. **La trayectoria de dependencia de la hechura de la decisión.** A menudo las decisiones públicas dependen más de patrones históricos que de las decisiones del mercado por los altos costos que involucra converger al consenso en un sistema democrático.
6. **La competencia por la experticia técnica.** El abanico de fallas del mercado que el Gobierno puede efectivamente remediar depende primordialmente de la competencia para llevar a cabo tareas específicas. De allí que sea preferible una clara y abierta política extensiva de la libertad de empresa que supere los torpes procesos regulatorios que el servicio civil no entiende.
7. **Baja cultura administrativa.** Tanto la calidad de la cultura administrativa de la agencia, como la cultura política que se incorpore, determinan la capacidad de alcanzar objetivos en un sistema político sujeto a separación de poderes.

<sup>21</sup> Cuando los políticos utilizan capacidades de veto, actuando como principales, para su beneficio o el de su grupo, Avinash Dixit (2009) llama a ese fenómeno como “costo político de transacción”.

De la misma forma, Ostrom (1990), una de las últimas galardonadas con el premio Nobel de economía, utiliza este tipo de enfoque para postular la inoperancia del Estado y del mercado para resolver el problema de los recursos de libre acceso. El cual fue señalado por autores como Hardin (1968) como causante de la depredación de los recursos naturales y que, bajo el influjo del teorema de Coase, se le había dado una solución privatizadora. Sin embargo Ostrom, termina revelando casos en que la autoorganización social en comunidades locales, lograron acuerdos institucionales sin acudir a mecanismo descentralizados (mercado) o centralizados en el Estado. Queda, sin embargo, un espectro amplio de indagación en torno a cuestiones como los tamaños de grupo y el ejercicio de la dominación en culturas clientelares.

## LAS DOS CARAS DE LA HACIENDA PÚBLICA

Cuando se habla de hacienda pública (Stiglitz, 2003; Bergaza, 2006; Musgrave, 2001), el concepto se puede abordar desde tres puntos de vista: el primero, la define como los recursos disponibles por parte del Estado y las entidades públicas para el cumplimiento de sus actividades y proyectos. El segundo, como el conjunto de entidades públicas que tienen encomendado gestionar los ingresos que recibe el Estado. El tercero, que corresponde al más común de todos, donde se la entiende como la disciplina que se encarga del estudio de los objetivos del sector público y la forma en que estos se pueden lograr con unos recursos limitados.

Con un análisis más profundo del tercer punto de vista, se puede evidenciar que, para lograr sus objetivos, las entidades públicas deben realizar tres actividades fundamentales: 1) obtención de ingresos y otros recursos; 2) ejecución y control de los gastos e inversiones y, finalmente; 3) elaboración y posterior control del presupuesto necesario para alcanzar las actividades propuestas<sup>22</sup>.

22 En general, el estudio que lleva a cabo la disciplina de la hacienda pública busca lograr tres objetivos fundamentales:

A este tenor, el mundo académico asiste hoy a una álgida discusión sobre los asuntos asociados a la imposición, el notable crecimiento del gasto público en tiempos de liberalización económica, la insatisfactoria prestación de servicios, el descuido a los grupos vulnerables y el desconocimiento del sector público frente a las preferencias de los ciudadanos (Shah, 2005a; Velasco, 2007).

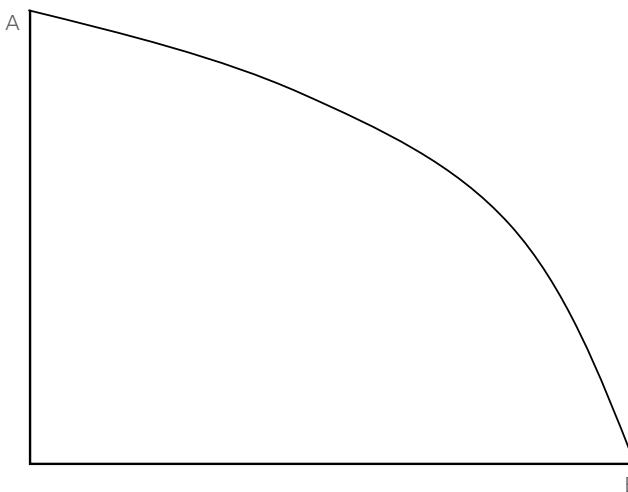
De esta forma, acogiéndose a la tendencia de microfundamentar la teoría macroeconómica, la discusión reiterativa en materia de finanzas públicas<sup>23</sup> parece partir de interrogantes del tipo ¿Cuáles son las consecuencias de las actividades económicas del Gobierno? y ¿Hasta qué punto es posible conciliar la eficiencia con la efectividad en la asignación de los recursos públicos?

1) la redistribución para dar un mayor bienestar a la población por medio de una asignación más equitativa de los recursos; 2) la estabilidad para mantener bajo control objetivos de corto y mediano plazo como la inflación y el desempleo, y, por último; 3) el desarrollo de la economía. Objetivos que, si se cumplen, permiten el buen desempeño presente y futuro del país.

23 Con el correr del tiempo, y en la medida que las sociedades complejizaron sus demandas, la economía adoptó un nombre particular para aquello que tuviera que ver con el manejo de los ingresos y egresos del Estado. De esta manera, adoptó la denominación de "finanzas públicas" para abordar lo que involucrara la decisión política en materia de limitaciones presupuestales de ingresos, gastos y deuda pública. Así, desde los años setenta del siglo XX, el término *finance public*, en el ámbito latinoamericano se tradujo como finanzas públicas, mientras los españoles hicieron lo propio denominándola como hacienda pública. Para Buchanam (2001), por su parte, las finanzas públicas son una forma de designar aquella escuela que considerara al Estado como un "dictador magnánimo" y la burocracia como un órgano quasi homogéneo de intereses. Pero, en este trabajo, se entiende la economía pública como la subdisciplina encargada del estudio de la redistribución por la vía de la elección y asignación de bienes y servicios públicos junto al análisis integrado de los ingresos (tributación) y de gastos, propio de la clásica acepción de las finanzas públicas. De esta forma, también involucra el estudio de las decisiones que con criterios normativos asume el Estado mediante la política fiscal, cuando asume una serie de instrumentos de intervención (impuestos, tasas, etc.), con diferentes efectos sobre el equilibrio macroeconómico de corto plazo (Haveman, 1970). La Hacienda pública moderna, por su parte, coincidiría casi totalmente con las finanzas públicas, solo que además de encargarse de los macro objetivos del Estado, comporta los lineamientos de naturaleza legal que involucra la acción del Estado (corto y largo plazo) en materia de intervención mediante recursos públicos. A la postre, la economía pública termina conteniendo a todas las áreas anteriores, solo que en el estudio del proceso redistributivo se sale un poco del ámbito del Gobierno para atender también elementos de la acción colectiva que abarcan el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Gráfico 2.

Frontera de las posibilidades de utilidad



Fuente: Albi et al. (2000).

Bajo la perspectiva normativa, si la economía fuera completamente competitiva y existiera un conjunto completo de mercados para todos los bienes y servicios, habría equilibrio, este equilibrio sería eficiente en el sentido de Pareto, en tanto no podría mejorarse la situación de alguien sin al mismo tiempo empeorar la de algún otro (Shah, 2005a). De esta forma, tal como se puede apreciar en el grafico 2, las economías competitivas se encontrarían sobre la frontera de posibilidades de utilidad y todos los puntos en esta curva serían alcanzables mediante una redistribución adecuada de los recursos (A, B) y dejando actuar a los mercados en forma descentralizada. Sin embargo, como se había esbozado más arriba, esto no dice nada sobre la distribución del bienestar, lo que conduce a pensar que las decisiones serían tomadas por una multitud de agentes individuales o por un ente centralizado, donde cabría un planificador.

Bajo la primera glosa, la descentralización podría conducir a tal nivel de dispersión que se volvería imposible llegar a acuerdos. Tendría cabida así el teorema de la imposibilidad de Arrow (Carnes & Sandler, 2003), dado los obstáculos de la agregación de preferencias, cosa que nos llevaría a la figura del planificador magnánimo del

segundo razonamiento<sup>24</sup>. Entonces, el dispositivo de la democracia representativa permitiría alcanzar una solución que por demás no sería óptima (*second best*), toda vez que se tendría que acudir a la votación por mayoría y los perdedores estarían abocados a someterse a las preferencias de los ganadores<sup>25</sup>. Sin embargo, bajo este enfoque normativo, mecanismos como los impuestos y las transferencias redistribuirían mejor los recursos permitiendo alcanzar el resultado deseado desde el punto de vista de la distribución. Nótese además que, como se asume que el mercado falla, por cuestiones como barreras a la entrada (monopolios

24 Alrededor de posiciones de este corte, se hicieron celebres las teorías de la elección social que señalamos más arriba. No sobra recordar su estrecho vínculo con el equilibrio en competencia, donde los consumidores igualan el beneficio marginal (relación marginal de sustitución) y el costo marginal (precio) de la unidad que compran. Así mismo, las empresas igualan el costo marginal y el precio.

25 Arrow (Carnes & Sandler, 2003) identifica condiciones deseables de ese mecanismo: 1) debe funcionar para cualquier orden posible de preferencias individuales; 2) si cada uno prefiere x a y, la sociedad debe preferir x a y; 3) la elección social sobre un conjunto de alternativas debe depender solamente de los ordenamientos de los individuos sobre dichas alternativas y no sobre otras (alternativas no relevantes); 4) no hay dictadura (un individuo que, si prefiere x a y, entonces la sociedad prefiere x a y).

Cuadro 3.

## Teorías de la demanda de gasto público

ENFOQUE	DEMANDA	EXTERTORES	AUTORES REPRESENTATIVOS
Ley de Wagner	Regulación económica, corrección de externalidades y administración de monopolios naturales.	Empleo industrial, participación laboral femenina, crecimiento demográfico, estructura poblacional, densidad de población, urbanización.	Wagner (1877-1890), Bird (1971).
Ley de Wagner II	El crecimiento de la renta real estimula la expansión de los gastos públicos en ciertos bienes de demanda elástica con respecto a la renta: educación, sanidad y redistribución, entre otros.	Renta per cápita Renta disponible per cápita.	Wagner (1877-1890), Bird (1971).
Efecto desplazamiento	El gasto aumenta a saltos sin retornar a su nivel inicial.	Conmociones sociales (guerras, crisis).	Peacock y Wiseman (1961).
Redistribución de renta	La competencia entre partidos por votos en un contexto de distribución desigual y extensión del voto a ciudadanos con renta inferior a la media.	Diferencia entre renta media y mediana. Extensión del derecho a voto.	Downs (1957), Romer y Rosenthal (1979). Metzler y Richard (1981).
Ilusión fiscal	Los impuestos y la complejidad del sistema impositivo reducen el precio "percibido" del gasto público.	Déficit público, <i>ratio</i> impuestos directos / indirectos, número de figuras impositivas, tasa de inflación (rémora inflacionaria).	Buchanan y Wagner (1977), Oates (1995).

Fuente: adaptación del autor a partir de Albi (2003), Bergaza (2001) y Ayala (1996).

legales, patentes), la existencia de bienes públicos (no rivalidad, no exclusión), los fallos de información y las externalidades; el Estado abroga la tarea de combatirlas en pos del bienestar general.

De esta manera se han vuelto reputadas las perspectivas teóricas como las que se desprenden de la Ley de Wagner, donde se establece una relación funcional entre el crecimiento de una economía y el crecimiento relativo del sector público empujado por el progreso social y el crecimiento de la actividad económica del Estado visto desde la demanda (ver gráfico 3) o los requerimientos sociales.

Este tipo de singularidad, inmortalizada por Adolf Heinrich Wagner en la ley que lleva su apellido (Sach & Larraín, 1994), sostiene que los servicios del Gobierno son un bien superior; es decir, que la elas-

tividad ingreso de la demanda por gasto fiscal es menor que 1 y, por consiguiente, cada incremento porcentual unitario del gasto familiar aumenta en más de 1% la demanda por gasto público ( $G$ )<sup>26</sup>. Así mismo, Peacock y Wiseman (Cardaval, 2003) dividieron en tres las consecuencias del crecimiento del Estado en el largo plazo: el efecto desplazamiento, el efecto inspección y el efecto concentración. En el primer caso, el efecto desplazamiento se explica por el crecimiento del gasto como resultado de las conmociones sociales; en el segundo caso (el efecto inspección) es producido por el conocimiento que paulatinamente obtienen los ciudadanos sobre el alcance de la acción pública frente a sus demandas,

<sup>26</sup> En consecuencia, al subir el ingreso per cápita, la participación en  $G$  en  $Y$  (producto) tiende a subir.

por tanto, la propia perturbación social trae consigo nuevos aumentos de gasto (en defensa, por ejemplo) o un cambio de ideas a favor de otros. Mientras que en el último caso, la urgencia de responder a las necesidades sociales lleva a que el Estado centralice y concentre las erogaciones. Pero, ¿podría el Gobierno alterar impuestos y el gasto a voluntad? o ¿puede considerarse como el resultado de interacciones estratégicas entre agentes con diferentes intereses (endógena) en su propio seno?

Con el correr del tiempo, este tipo de preguntas se hicieron repetitivas y fue así como las teorías positivas de la economía pública conceptuaron que alrededor de la distribución de los recursos públicos, se podría producir una especie de Ley de Say en tanto votantes, partidos, legisladores, burócratas presionarían la oferta hasta crear su

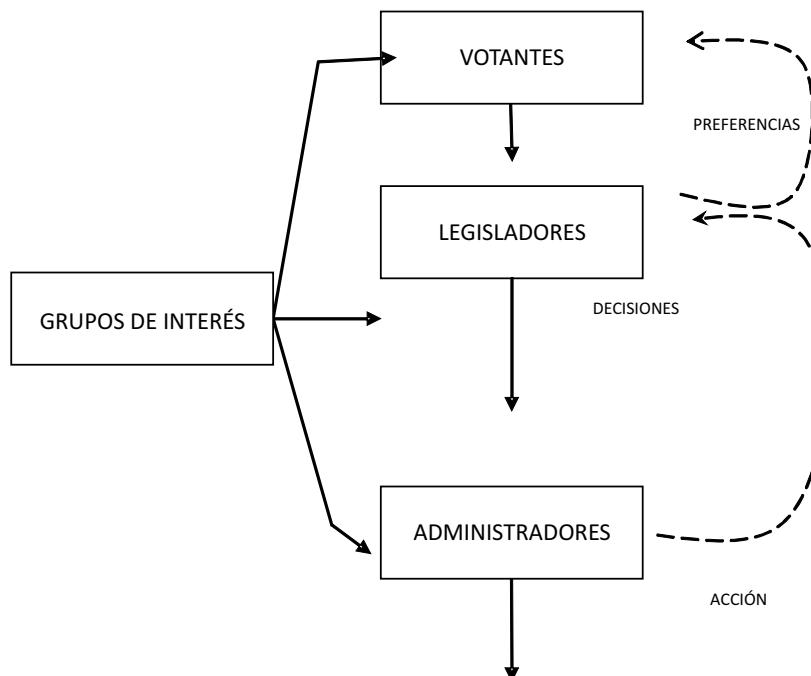
propia demanda (ver gráfico 2) de acción pública. De esta manera, los Estados enfrentan limitaciones políticas para tomar decisiones cifradas en ciertas instituciones como las que se derivan del comportamiento del electorado, el Gobierno y el servicio civil (Feldstein, 2002; Laffon, 2002).

En efecto, tres enfoques rodean la naturaleza de estos modelos a saber:

- 1) Modelos de votación: las elecciones públicas surgen como resultado de un proceso electoral de votación mayoritaria.
- 2) Modelos de la burocracia: el control del electorado es limitado y quienes administran tienen sus propios objetivos.
- 3) Modelos de grupos de interés: donde estos moldean e influencian las elecciones públicas.

Gráfico 3.

*Elementos comunes de las teorías positivas del gasto*



Fuente: Adaptado de Albi (2000), McKenzie (1999) y Boadway (1997).

De esto han hecho gala autores como Buchanan y Tullock (Gupta, 2006) a través de su constitución óptima; Bowen y su modelo de votación por mayoría; el modelo de Downs sobre los partidos políticos, y Romer-Rosenthal (Hindriks & Myles, 2006) sobre la interacción entre políticos y burócratas y el votante medio. Así las cosas, muchos estudios avanzaron en precisar aspectos clave como: a) decisión legislativa, b) decisión burocrática y c) grupos de interés. El primero atribuye el crecimiento del sector público a las incertidumbres de los sistemas legislativos, toda vez que los parlamentarios, a la hora de legislar –y con objeto de maximizar sus posibilidades de reelección– adoptarían acuerdos que conducen a la aprobación de un número de programas, aunque una mayoría preferiría (constituyente primario) ver derrotados a algunos de ellos<sup>27</sup>. Así mismo, resalta la Ley de Baumol, en tanto sostiene que la baja de productividad del sector público inclinado a la producción de servicios termina favorecido los incrementos del sector privado intensivos en capital y tecnología. Entonces, los aumentos de los salarios sujetos a la productividad marginal, conforme el rendimiento del sector privado, terminan elevando los costos laborales del sector público a través del alza general de los salarios (ver cuadro 4).

A parte de esto, como el fin de la maximización de ganancias no define completamente a las organizaciones privadas, tanto las organizaciones públicas como éstas, compartirían rasgos tales como que ambas responden ante tomadores de decisiones en última instancia. En ambos casos hay un grado de ambigüedad en los objetivos que permite discreción a quienes las manejan y ambas tienen una estructura interna de dirección y supervisión.

Los grupos de interés pueden tener intenciones de presentar información parcial o distorsionada que termina elevando el gasto público o haciendo crecer los salarios no necesariamente

equivalentes al valor del producto marginal. De esta manera, el sector público asumiría un pago fijo, como lo señala Baumol, sin haber generado un rendimiento homólogo al del sector privado (McKenzie, 1999).

De otro lado, tal como se puede observar en el cuadro 4, un elemento que también distingue la dinámica de las políticas públicas en correspondencia a la elaboración de los presupuestos de gasto, es la teoría de Widavsky (presupuestos incrementalistas). Esta sostiene que normalmente se parte de la cifra del ejercicio anterior para sobre ella incrementar un tanto por ciento, sin saber si eso corresponde a las necesidades reales (Bodway, 1977).

En suma, aunque cada una de estas teorías ha respondido a una apuesta investigativa más o menos concreta; la complejidad creciente de las demandas sociales y la dificultad de alcanzar equilibrios financieros acordes a estas necesidades han impreso, al estudio de los efectos de la intervención pública, nuevos matices al papel de la burocracia. Ahora esta se entiende ya no como un cuerpo cuasimonolítico y uniforme en cuanto a racionalidades, sino como una colección de organismos compuestos de agentes que responden a múltiples intereses y que, en gracia de la asimetría de la información, generan efectos disímiles en materia de equilibrios macroeconómicos. De esta manera, la fundamentación normativa de la política macroeconómica, y particularmente de la hacienda pública, incurre en errores sistemáticos cuando en los procesos de formulación se desdeña el peso de racionalidades distintas o complementarias a la del *homo economicus* y con ello al protagonismos de las instituciones. No sobra también decir que no hay todavía ninguna teoría que sea mejor que otra, pero el desarrollo de la economía pública en esta materia deja plantadas tensiones importantes sobre la necesidad de equilibrar la dinámica de la eficiencia, la distribución y la efectividad política en el desempeño estatal.

27 Por otra parte, Niskanen (1971), apoyándose en el modelo de la burocracia maximizadora del presupuesto, explica por qué el sector público se sitúa por encima del nivel óptimo que se deduciría del modelo del votante medio.

Cuadro 4.

*Teorías del gasto público: oferta*

TEORÍA		CAUSA	CONSECUENCIA	VARIABLES CLAVES	AUTORES
Efectos precio relativos y demandas inelásticas		- Bajo crecimiento de la productividad en el sector público y aumentos salariales similares con demandas inelásticas ante el aumento del gasto.	Gasto público aumenta en términos nominales. Aumentan el coste de provisión de bienes públicos.	Precios relativos y servicios públicos.	Baumol, Beck
Ciclo político-económico-electoral		Elecciones parlamentarias, sin frenos y contrapesos (independencia de autoridades monetarias) y parlamentos fragmentados.	Estímulo a políticas expansionistas.	Tasa de paro. Renta disponible. Frecuencia electoral. Coaliciones de gobierno.	Frey y Schneider (1981)
Burocracia maximizadora	Maximización del presupuesto	Burocracia maximizadora y poder de monopolio.	Aumento de presupuestos.	Número de empleados públicos.	Niskanen (1971), Romer, Rosenthal (1979)
	Empleados públicos como votantes	Operación arrastre de burocracia.	Aumento de presupuestos. Partidos en el poder.	Número de empleados públicos.	Busch y Denzau (1977), Frey (1982)
Ideologías del partido dominante		Sistemas de planeación central (socialistas).	Incremento del Presupuesto.	Partido en el poder.	Cameron (1977) Castles (1982)
Repartición del poder político		Descentralización sin desconcentración fiscal, sin control de votantes ( <i>accountability</i> ).	Duplicidad de financiación. Aumento de gasto público.	Organización política del Estado. Participación de los impuestos recaudados por el Gobierno central sobre el total.	Tarschys (1975), Brennan y Buchanan (1978)
Presupuestación incrementalista		Planeación con rezagos, información fidedigna, turbulencia política.	Aumento de gastos por dependencias.	Técnica presupuestaria.	Wildavsky (1964)

Fuente: Adaptación del autor, con base en Albi et al. (2000), Stiglitz (2002) y Mueller (2003).

## A MANERA DE CIERRE

La economía pública, como área particular de la disciplina, emergió de la escuela de las finanzas públicas en 1950, pero se consolidó autónomamente, según Laffon (2000), en la década de los setenta con la creación del *Journal of Public Economics*. Si bien los tópicos más conocidos han girado alrededor de la imposición, el notable crecimiento del gasto público en tiempos de liberalización económica (Stern, 2002) ha despertado un agitado interés por desbrozar la relación eficiencia, eficacia y legitimidad en el accionar del sector público.

Así, los análisis normativos se han venido perfilando con la preocupación por obtener reglas para la asignación eficiente de recursos, pero también la elaboración de los análisis positivos ha estado marcada por un interés por los fallos del Estado, a partir de los desarrollos de la teoría de la elección social, que dicho sea de paso, centró buena parte de su interés en el problema de la coordinación de políticas y las falencias de la cooperación social. Sin embargo, no ha habido muchos avances en la neutralización necesariamente coactiva del *free rider* y menos aún se ha descubierto una modelización con alcance universal, de las decisiones políticas. Sí se ha avanzado en la comprensión de fenómenos como la votación sencilla de referéndum, las legislaturas representativas o las burocracias gubernamentales. De esto, autores como Buchanan y Tullock han hecho gala a través de su constitución óptima; Bowen y su modelo de votación *por mayoría*; el modelo de Downs sobre los *partidos políticos*, y Romer-Rosenthal sobre la *interacción políticos y burócratas*. No obstante, también hay que aceptar, que los análisis solo ofrecen soluciones imperfectas al problema de la fluidez de la información y la adopción de decisiones eficientes<sup>28</sup>.

Por otra parte, han proliferado los análisis sobre la llamada Ley de Wagner, intentando des-

brozar la relación funcional entre el crecimiento de una economía y el crecimiento relativo del sector público. Esto ha dado para auscultar la naturaleza de las demandas sociales frente el progreso social y el crecimiento de la actividad económica del Estado, sin tener claridad todavía frente al sentido de la relación de las demandas de primera generación (materialistas) con las llamadas *postmaterialistas* (género, cultura, etc.) en sus repercusiones sobre el equilibrio financiero, la eficiencia y la legitimidad de la administración pública. Así mismo, bajo la egida de las teorías institucionalistas se ha intentado analizar los problemas de los fallos de coordinación macroeconómica, como un caso particular de las fallas del Estado, extendiéndolos desde los equilibrios nacionales a los globales (Hodgson, 2003), cosa que a la postre ha conducido al examen de la gobernanza y la gobernabilidad internacional. Es más, se puede decir que se ha complejizado el estudio de la acción pública, en la medida que afrontar estos tópicos avoca involucrar otras dimensiones del devenir humano como la cultura, el estatus y el entramado político-administrativo. En fin, el análisis de la acción pública ha implicado abrir el análisis económico a los ejercicios interdisciplinares. Quizá por eso, el llamado de economistas como Krugman (1999) a ampliar la fundamentación de la enseñanza de la disciplina también al análisis simbólico.

Finalmente, aunque la oposición entre Estado y mercado se transformó en un problema desde las décadas de los ochenta y noventa, cuando el neoliberalismo quiso poner al segundo, como resultado de un orden natural y legítimo; la investigación no se detuvo en la metaideología. Vale decir que, a través de esa oposición, dos instituciones que por su propia naturaleza son estructuralmente complementarias fueron colocadas en esquinas adversas, matriculando políticamente el ejercicio en el dilema amigos-enemigos. Sin embargo, el Estado está llamado a ser el sistema constitucional-legal y la organización donde confluye y se resuelve el conflicto entre la iniciativa privada, la acción pública y la actividad no gubernamental. De manera que estamos en una nueva y compleja etapa de

28 Las condiciones necesarias para que los procesos de votación consigan el nivel óptimo son muy estrictos, incluso obviando la incertidumbre, la falta de información sobre los votantes, la falta de incentivos para que estos se informen y los costes de decisión por votación.

generación de conocimiento, donde la economía, con el concurso de otras disciplinas, se apura en el refinamiento de sus instrumentos para enaltecer la discusión propositiva. Esto es contrario a los equilibrios convergentes, al monismo metodológico o a las verdades reveladas que caracterizaron el periodo del llamado fin de la historia. Se avizora,

entonces, nuevas y diversas formas de aproximación a la complejidad y a los equilibrios inestables entre el Estado, la sociedad, la naturaleza y el mercado. De estas nuevas tendencias parecen dar cuenta los desarrollos de los últimos premios Nobel de economía.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Albi, E. (2000). *Público y privado*. Barcelona: Ariel Economía.
2. Albi, E., González-Paramo, J. M., & Zubiri, I. (2000). *Economía Pública I: fundamentos, presupuesto y gasto*. Barcelona: Ariel Economía.
3. Arrau, F. (2004). El debate sobre el tamaño del Estado, los ingresos y gastos del Gobierno central en Chile y el costo fiscal de los tratados de libre comercio el bloque de la Unión Europea y los Estados Unidos. Santiago de Chile: DEPESEX/BCN, Serie estudios, año XIV, n.º 295.
4. Ayala Espino, J. (1996). *Mercado elección pública e instituciones: una revisión de las Teorías Modernas del estado* México: Porrúa.
5. Bergasa, O. (2001). *Economía pública moderna*. Madrid, España: Ediciones Pirámide.
6. Blaug, M. (1985). *La metodología de la economía o cómo explican los economistas*. Madrid, España: Alianza Editorial.
7. Bodway, R. (1997). Public economics and the theory of public policy. Conferencia preparada para las reuniones anuales de la Asociación Canadiense de la Economía. Robin Queen's University, Canada.
8. Bresser-Pereira, L. C. (2009). El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica. *Revista Nueva Sociedad*, 221, 83-99.
9. Buchanan, J. (2001). *Public finance and public choice. two contrasting visions of the state*. Cambridge, MA: MIT Press.
10. Buchanan, J. M. (2009). La perspectiva de elección pública. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm>
11. Cardaval Sampedro, M. (2003). Consideraciones en torno al gasto público. *Revista Gallega de Economía*, 12(1), 1-8.
12. Carnes, R., & Sandler, T. (2003). *The theory of externalities, public goods and club goods* (segunda edición). Cambridge: Cambridge University Press.
13. Coleman, J. (2001). Capital social y creación humana. *Zona Abierta*, 94-95, 47-81.
14. Colomer, J. (2009). *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel, Ciencia Política.
15. Dasgupta, P. (2002). *Social capital and economic performance: Analytics*. Stockholm: University of Cambridge and Beijer International Institute of Ecological Economics. Recuperado de <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/dasgupta/soccap.pdf>

16. De Haro, A., García, G., Gil-García, J. R., & Ramírez de la Cruz, E. (2010). Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas. En D. Arellano (Com.), *Más allá de la reinvención del Gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública* (segunda edición). México: CIDE; Miguel Ángel Porrua.
17. Dipak, G. (2006). *Analyzing public policy. Concepts, tools and techniques*. New York: Cq Express.
18. Dixit, A. (2009). Governance institutions and economic activity. *American Economic Review*, 99(1), 5-24.
19. Elster, J. (2006). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
20. Feldstein, M. (2002). The transformation of public economics research: 1970–2000. *Journal of Public Economics*, 86, 319–326. Recuperado de [www.elsevier.com/locate/econbase](http://www.elsevier.com/locate/econbase)
21. Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: SQN.
22. González, C. (29 de agosto de 2009). Ciencia lúgubre. *Portafolio*. Bogotá.
23. González, J. I. (2006). Los aportes de Eduardo Wiesner al pensamiento económico colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 8(14), 17-53.
24. Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.
25. Haveman, R. (1970). *El sector público*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
26. Hernández, M. Novoa, E. & Ochoa D. (2001). Del capital social a la construcción de lo público. *Revista Trans*, 1, 12-41.
27. Hindriks, J. & Myles, G. D. (2006). *Intermediate public economics*. Cambridge, MA: MIT Press.
28. Hobbes, T. (1989). *Leviatán*. México: FCE.
29. Hodgson, G. M. (2003). El enfoque de la economía institucional. *Comercio Exterior*, 53(10), 3-41.
30. Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
31. Kleiman, M. & Steven, T. (2006). Market failure and government failure. En R. Goodin, M. Moran & M. Rein (Eds.), *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
32. Klugberg, B. (2005). Administración pública en América Latina. Promesas, frustraciones y nuevas búsquedas. *Economía, Gestión y Desarrollo*, 3, 203-238.
33. Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent seeking society. *American Economic Review*, 64, 291-303.
34. Krugman, P. (1998). *The accidental theorist and others dispactence from the dismal science*. New York: W.W. Norton & Company.
35. Kuhn, T. S. (1957). *The copernican revolution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
36. Landes, W. M. & Posner, R. A. (1975). The independent judiciary in an interest-group perspective. *Journal of Law & Economics*, 18(3), 875-901.

37. Laffont, J. J. (2002). Public economics yesterday, today and tomorrow. *Journal of Public Economics*, 86, 327-334. Recuperado de [www.elsevier.com/locate/econbase](http://www.elsevier.com/locate/econbase)
38. Liang, Y. (2009). The making of an economist, redux, by David Colander. *Lecturas de Economía*, 71, 263-268.
39. Lindblom, C. D. (2000). *Democracia y sistema de mercado* (estudio introductorio de Carlos Sirvent). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Universidad Autónoma de Hidalgo: FCE.
40. López, P. E. (2008). Un criterio de eficiencia para la concepción y la evaluación de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, 18, 149-178.
41. McKenzie, K. (1999). Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica. *Revista de Economía Institucional*, 1(1), 17-58.
42. McCormick, R. E. & Tollison, R. D. (1981). *Politicians, Legislation and the Economy*. Boston: Martinus Nijhoff.
43. Misas, G. (2007). El campo de la economía. *Revista de Economía Institucional*, 9(17), 109-130.
44. Meny, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
45. Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University.
46. Musgrave, R. (2001). *Public finance and public choice. Two contrasting visions of the state*. Cambridge MA: MIT Press.
47. Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. New Brunswick, USA, London: Aldine Transaction.
48. Nort, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press.
49. Nupia, O. (2011). *Rent-seeking for public goods: group's size and wealth heterogeneity* (Documentos CEDE n.º 30). Bogotá: Universidad de los Andes.
50. Olson, M. (1982). *The logic of collective action. public goods and theory groups*. Cambridge M.A.: Harvard University.
51. Ostrom, E. (1990). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: FCE.
52. Ostrom, E. (1999). *Self-Governance and forest resources* (Occasional Paper n.º 20). Jakarta, Indonesia: Center for International Forestry Research.
53. Ostrom, E. (2009). Las reglas que no se hacen cumplir, son mera palabrería. *Revista Economía Institucional*, 11(21), 15-24.
54. Peltzman, S. (1976). Towards a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, 19(22), 211-240.
55. Pérez Sáinz, J. P. (2009). Estado y mercado en América Latina: una mirada desde las desigualdades. *Revista Nueva Sociedad*, 221, 68-92.
56. Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

57. Rodrik, D. (1995). The dynamics of political support for reform in economies in transition. *Journal of the Japanese and International Economies*, 9(4), 403-425.
58. Sach, J. y Larraín, F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. México: Prentice-Hall.
59. Sánchez Parga, J. (2009). El estado del Estado en la actual sociedad de mercado. *Revista Nueva Sociedad*, 221, 101, 119.
60. Shah, A. (2005a). *Analisis del gasto público*. Washington: Banco Mundial.
61. Shah, A. (2005b). *Gestión fiscal*. Washington: Banco Mundial.
62. Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3-21.
63. Stigler, G. J. (1983). Los economistas y la política pública. *Perspectivas Económicas*, 44.
64. Stigler, G. (1982). *The process and progress of economics*. Recuperado de [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1982/stigler-lecture.pdf](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1982/stigler-lecture.pdf)
65. Stiglitz, J. E. (1998). *Macroeconomía*. Barcelona: Ariel.
66. Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
67. Sowell, T. (2009). *Applied economics: thinking beyond stage one*. Basic Books: New York.
68. Stern, N. (2002). Towards a Dynamic Public Economics. *Journal of Public Economics*, 86, 335-339. Recuperado de [www.elsevier.com/locate/econbase](http://www.elsevier.com/locate/econbase)
69. Tullock, G. (1984). *Public goods, redistribution and rent seeking*. Northampton, MA: The Locke Institute series.
70. Velasco Ulloa, O. (2007). *Finanzas públicas municipales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
71. Weber, M. (1946). *Economía y sociedad*. México: FCE.
72. Williamson, O. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.
73. Williamson, O. E. (2009). Transaction cost economics: An overview. Recuperado de <http://organizationsandmarkets.files.wordpress.com/2009/09/williamson-o-transaction-cost-economics-an-overview.pdf>
74. Wolf, C. (1987). Market and non-market failures: Comparison and assesment. *Journal of Policy*, 7(1), 43-70.
75. [www.econ.edu.uy/ec2soc/Sector%20Publico\\_EleccionPublica.pdf](http://www.econ.edu.uy/ec2soc/Sector%20Publico_EleccionPublica.pdf)