



EDUCACIÓN



SALUD



TRANSPORTE



INFRAESTRUCTURA



MEDIO AMBIENTE



VIVIENDA

DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS FRONTERIZOS

UNIDAD
DIDÁCTICA 1

DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA

Autor: José Silva Ruiz

UNIDAD

1

Facultad: Pregrado

Denominación del programa: Administración Pública Territorial

Nombre de la asignatura: Dependencia Fiscal y Autonomía

Modalidad¹: Virtual

Tipo de asignatura²: Teórico-Práctica

Número de créditos³: 1

Horas de acompañamiento directo: 16

Horas de trabajo independiente: 16

Nombre del autor: José Silva Ruiz

Corrector de estilo: José Ramón Porras Montero

Diseño de portada: Nayfer Acuña

Diagramación: José Ramón Porras Montero

Asesoría pedagógica y control de calidad: Equipo de Educación y Entornos Digitales - ESAP

Fecha última versión: agosto de 2017

ISBN: 978-958-652-706-4

¹ Presencial, distancia o virtual.

² Teórico-práctica o teórica.

³ Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

CONTENIDO

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	5
OBJETIVO GENERAL DE LA unidad didáctica	7
JUSTIFICACIÓN.....	7
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA.....	9
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	10
UNIDAD DIDÁCTICA. DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA.....	11
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	11
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA.....	13
TEMA 1. LAS FINANZAS PÚBLICAS, LA DEPENDENCIA FISCAL Y LA AUTONOMÍA EN COLOMBIA	13
TEMA 2. FINANZAS PÚBLICAS: POSITIVAS Y NORMATIVAS	16
TEMA 3. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA FISCAL.....	38
TEMA 4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA EN COLOMBIA	50
CONCLUSIONES	63
ESTUDIO DE CASO	64
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR	66
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS.....	68



UNIDAD

1

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Acto Legislativo 4 de 2007, “por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”	59
Figura 2. Indicador de capacidad fiscal y su relación con el desempeño fiscal, 2003	62

CONTENIDO



UNIDAD

1

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Antes de abordar cualquier escrito, pero en especial aquel que se realiza con intención claramente académica, un autor imagina o visualiza varios esquemas mentales para desarrollar un problema como el planteado por el título de la unidad. De manera concomitante, el propósito educativo demanda la resolución previa de algunos interrogantes mínimos: ¿A quién va dirigida la unidad? ¿Qué características tienen los estudiantes que la han de asumir? De igual modo, ¿Qué características han de poseer los tutores o profesores que orientarán la unidad? y, finalmente, ¿Qué nivel de profundidad adquieren los temas tratados en una institución como la ESAP?

En centros académicos muy cercanos a la ESAP, algunos colegas comentan que esta escuela se encuentra orientada a la difusión de normas relacionadas con este y otros asuntos similares. Pero que no desarrolla la teoría, los modelos planteados ni la práctica de otros países de donde proviene este tipo de normas, o que sirven de justificación para su expedición. En otras palabras, que se aleja o no asume los aspectos existentes detrás de cada norma ni lo allí establecido: Teorías, conceptos, criterios e instrumentos.

De igual manera, se comentan, califican o descalifican teorías, conceptos, modelos, y hasta la parte instrumental. Sin embargo, vale la pena preguntarse hasta dónde se (des)conoce la tradición de pensamiento y el contexto en el cual se desarrolla. Es de anotar que, tal vez, tampoco sea un problema particular. ¿Tan generalizado es este fenómeno en las instituciones de educación superior en Colombia?

Desde esta perspectiva, dentro de las limitaciones estipuladas para el tamaño del escrito, se intentará mostrar la tradición de pensamiento que ha predominado para tratar el tema de las finanzas y la economía pública, del federalismo fiscal y de la descentralización fiscal y sus consecuencias para el tema que aquí se pretende tratar: Dependencia fiscal y autonomía en Colombia.



EDUCACIÓN



VIVIENDA



INFRAESTRUCTURA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

Esta tradición de pensamiento, denominada por algunos como ortodoxia, se constituyó en el paradigma dominante desde mediados de la década de los años cincuenta del siglo XX: los enfoques normativo y positivo de la economía y, de manera más precisa, de la economía de bienestar. Aspectos que también han dado origen a otras escuelas como la de elección social o colectiva y la de elección pública. Uno de los exponentes más reconocidos del enfoque normativo de las finanzas públicas (en la literatura anglosajona se utiliza el término *public finance*, que en nuestro medio se traduce como “finanzas públicas”; en España traducen y adoptan el término con el nombre de “Hacienda Pública”) ha sido el profesor Richard Musgrave, quien encabezó la Comisión de reforma tributaria en Colombia en el año 1969, y el profesor Richard Bird, quien integraba la Misión Wiesner-Bird del año 1981 que tenía por objeto fundamentar las bases del proceso de descentralización, el cual se inició formalmente en Colombia en 1983 (Ley 14, o estatuto de ingresos territoriales).

La perspectiva histórica del proceso de la descentralización en Colombia y su análisis pueden calificarse de someros en la presente unidad, pues de base se considera que existe una amplia literatura acerca del tema y que, de manera permanente, se constituye en asunto obligado de análisis por los problemas fiscales y de déficit fiscal que se han intentado resolver mediante actos legislativos de reforma a la Constitución Política de Colombia, promulgados entre los años 2000 y 2007. Se hace evidente de este modo que la tendencia permanente de reforma constitucional ha tenido y tiene como objetivo centralizar en el gobierno nacional el manejo fiscal de los gobiernos locales y regionales y, en su defecto, contrarrestar la autonomía que le otorgó la Constitución a los entes territoriales.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Describir el proceso de descentralización fiscal en Colombia y sus vicisitudes para cumplir el mandato constitucional, con el objetivo de comprender la problemática, las limitaciones y los recursos, por medio del análisis reflexivo del enfoque normativo.

JUSTIFICACIÓN

Las finanzas públicas –economía normativa (lo que debería ser) – diseñan las políticas públicas que puedan resultar más eficaces para alcanzar los objetivos propuestos de la intervención del sector público.

Las finanzas públicas –economía positiva (lo que es) – analizan los criterios que guían la toma de decisiones públicas y los efectos en la economía de la decisión de intervención del sector público.

Una de las contribuciones de Musgrave (1959), consistió en dividir las funciones fiscales del Estado en tres clases: Estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos. Desde esta perspectiva, el sector público tiene tres problemas económicos primarios que resolver para que el sistema logre el óptimo bienestar: Conseguir la distribución más equitativa de la renta (el problema de la distribución); el mantenimiento de un alto nivel de empleo con precios estables (el problema de la estabilización); y el establecimiento de un patrón eficiente en el uso de los recursos (el problema de la asignación).

Las finanzas públicas, después de Musgrave (1969), se han centrado en el campo microeconómico –asignación y distribución–, pues aspectos como la estabilización –que por lo general abarca tanto la política fiscal como la monetaria– se estudian en los textos de macroeconomía. Además, en la tradición histórica del estudio de las finanzas públicas, los problemas de asignación y distribución han mostrado mayor relevancia que los de estabilización.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

Desde la escuela clásica existe una doble interpretación del concepto de equidad. Los beneficios recibidos del Estado deben quedar cubiertos con los ingresos públicos –principio del beneficio– y, a su vez, los ingresos deberán reflejar la capacidad económica de los individuos –principio de capacidad de pago–.

La teoría normativa del ingreso público estudia los gastos que demandan la intervención pública en la economía y la forma como se podrían financiar.

La teoría del federalismo fiscal estudia en esencia la organización del proceso de las decisiones de ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado. El federalismo fiscal se reconoce como una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de la hacienda pública.

En casi todos los países, el Estado se estructura en varios niveles de gobiernos con competencias territoriales: Central-local o central-regional-local. La descentralización territorial en general implica establecer competencias entre los distintos niveles de gobierno y las relaciones entre ellos.

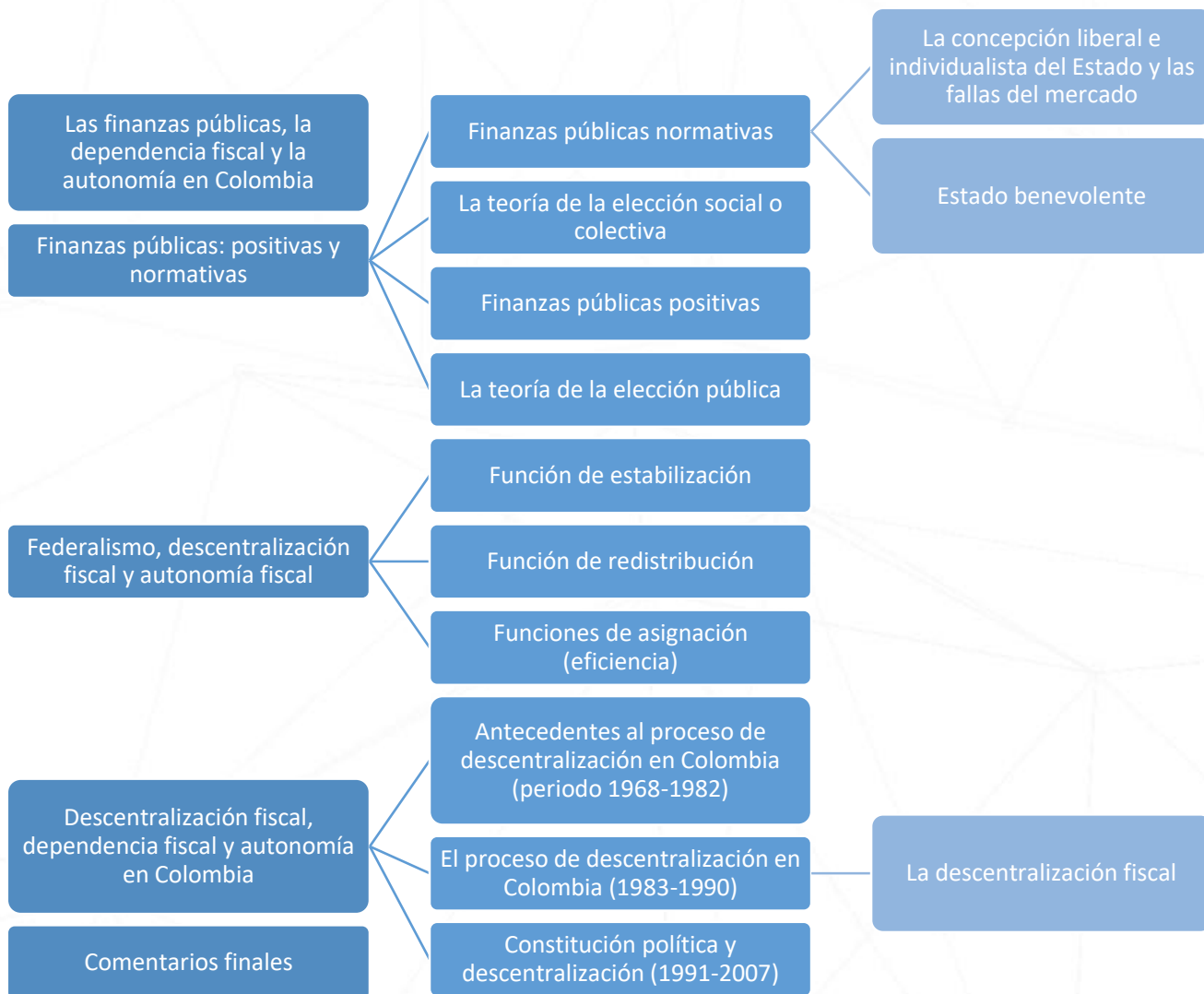
La autonomía fiscal se encuentra limitada, puesto que el gobierno central decide, en última instancia, el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por su parte, los gobiernos departamentales y municipales cumplen el papel de administrar las políticas del gobierno central.



ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA

UNIDAD

1



PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

UNIDAD

1



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

Competencia general de la unidad didáctica	N° y nombre de la unidad didáctica	Estructura temática
<p>Describe el proceso de descentralización fiscal en Colombia y sus vicisitudes para cumplir el mandato constitucional, con el objetivo de comprender la problemática, las limitaciones y los recursos, por medio del análisis reflexivo del enfoque normativo.</p>	<p>Dependencia Fiscal y Autonomía.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las finanzas públicas, la dependencia fiscal y la autonomía en Colombia 2. Finanzas públicas: Positivas y normativas <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Finanzas públicas normativas <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. La concepción liberal e individualista del Estado y las fallas del mercado 2.1.2. Estado benevolente 2.2. La teoría de la elección social o colectiva 2.3. Finanzas públicas positivas 2.4. La teoría de la elección pública 3. Federalismo, descentralización fiscal y autonomía fiscal <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Función de estabilización 3.2. Función de redistribución 3.3. Funciones de asignación (eficiencia) 4. Descentralización fiscal, dependencia fiscal y autonomía en Colombia <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Antecedentes al proceso de descentralización en Colombia (periodo 1968-1982) 4.2. El proceso de descentralización en Colombia (1983-1990) <ol style="list-style-type: none"> 4.2.1. La descentralización fiscal 4.3. Constitución política y descentralización (1991-2007) 5. Comentarios finales

UNIDAD DIDÁCTICA. DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA

UNIDAD

1

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Dos preguntas son centrales en un enfoque normativo de la hacienda pública: ¿Qué bienes y servicios públicos deben proveerse? ¿Quién debe financiarlos? La Hacienda Pública busca, dada la inoperancia del mercado, otros mecanismos de revelación de preferencias y asignación del costo de los bienes públicos a sus usuarios.

Una de las contribuciones de Musgrave (1959), consistió en dividir las funciones del Estado en tres clases: Estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos. El federalismo fiscal es una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de las finanzas públicas. Se trata de un modelo derivado del trabajo del profesor Musgrave y desarrollado con mayor profundidad por otros científicos sociales (Oates, 1977, p. 13). La descentralización fiscal, que obedece al modelo de Estado unitario descentralizado, comparte en buena parte la misma literatura y principios idénticos.

Desde esta perspectiva, las transferencias de recursos del gobierno nacional a los gobiernos territoriales (regional y local), están motivadas por lo general en consideraciones de eficiencia y equidad.

La descentralización está al servicio de metas que tienen sentido social, económico y político, y restringida o posibilitada por las particularidades de cada Estado nacional, de cada región o de cada localidad. Al mismo tiempo, la exploración de estas esferas pondrá en evidencia las tensiones reinantes entre los distintos grupos de objetivos. Éstas son las tres esferas o dimensiones más fundamentales de los procesos de descentralización conocidos en América Latina: Ellas condicionan todo el edificio de la descentralización, su mayor o menor grado de solidez, su estructura y su funcionamiento interno.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

El proceso de descentralización en Colombia, por ejemplo, desde la esfera administrativa, organizacional y de gestión, para garantizar los objetivos económicos y fiscales, a partir de la Ley 617 de 2000, ha entrado en un proceso denominado modernización administrativa y de gestión o de reestructuración de las entidades territoriales, orientado a la transformación de estos entes territoriales y de los órganos de la administración central, con base en innovaciones gerenciales y administrativas dentro de los sectores público y privado, pero con orientación desde lo privado (CLAD).

En general, se puede concluir que el sistema de descentralización fiscal vigente perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional. Las transferencias nacionales tienen destinación específica; el sistema no está orientado a que los territorios tengan un mayor nivel de recursos propios y, además, algunos de estos recursos también tienen destinación específica.

La autonomía se encuentra limitada, puesto que el gobierno central decide, en última instancia, el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por su parte, los gobiernos departamentales y municipales cumplen el papel de administrar las políticas del gobierno central.



CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA

UNIDAD

1

**TEMA 1.
LAS FINANZAS PÚBLICAS,
LA DEPENDENCIA FISCAL Y
LA AUTONOMÍA EN
COLOMBIA**

TEMA 1. LAS FINANZAS PÚBLICAS, LA DEPENDENCIA FISCAL Y LA AUTONOMÍA EN COLOMBIA

La Economía como disciplina se ha ocupado tradicionalmente del estudio del sector privado de la economía (de sus agentes económicos –individuos, empresas y economías domésticas–); es decir, del mercado. Sin embargo, el crecimiento del sector público y su incidencia en las actividades económicas privadas, aunado a sus características particulares de decisión política, condujeron a la constitución de una disciplina autónoma para su análisis.

“La diferencia entre la economía pública y privada es, fundamentalmente, una distinción legal. La distinción entre el principio del presupuesto y el principio del mercado es una distinción entre dos métodos de organización económica. Es cierto que en la economía pública el principio del presupuesto es el predominante, mientras que en la economía privada predomina el principio del mercado” (Hacienda Pública Española, 1970).

Esta disciplina, denominada en principio finanzas públicas, ha empezado a designarse, desde los años setenta del siglo XX, economía pública. En principio trató los mismos problemas, más allá de las limitaciones presupuestales de ingresos y gastos públicos. Amplió, de este modo, su campo de análisis a la incidencia de los impuestos y gastos en el bienestar, a los efectos de las regulaciones públicas, los derechos de propiedad, el problema de las externalidades y los procesos de toma de decisiones públicas.



UNIDAD

1



Importante

Importante

El proceso de toma de decisiones sobre los bienes públicos en el sector público es de carácter político, y en él interviene una multiplicidad de agentes con intereses diversos (cuando no contrapuestos). Tal situación ha permitido que, en el estudio del proceso político, se recurra cada vez más a los instrumentos habituales del análisis económico dentro del campo de la hacienda pública.

Subyace un rasgo común a las múltiples definiciones de las finanzas públicas: la delimitación de sus actividades a los componentes presupuestarios de ingresos, gastos y deuda pública. El Libro V de La riqueza de las naciones, de Smith (1776), se constituye en la base de los tratados modernos de la hacienda pública. Smith, al estudiar los problemas económicos públicos, contempla tres temas:

- a) Los gastos públicos.
- b) Los ingresos públicos.
- c) Las deudas públicas.

La economía pública, en una concepción más amplia, se constituye en el análisis del sector público, lo cual incluye los ingresos, la deuda y los gastos del sector público como componentes del presupuesto y, a su vez, base del análisis de la hacienda pública. Cubre, además, todas las actuaciones del sector público: Actividades presupuestarias, de regulación, de diseño de políticas públicas, de gestión de agencias públicas, y de evaluación y control públicos.



UNIDAD

1

**TEMA 1.
LAS FINANZAS PÚBLICAS, LA
DEPENDENCIA FISCAL Y LA
AUTONOMÍA EN COLOMBIA**



Sin embargo, algunos autores prefieren mantener la tradición ortodoxa y han titulado sus trabajos como Hacienda pública (Musgrave, 1959) y Buchanan (1976). Otros consideran equivalentes los términos economía pública y finanzas públicas. A partir del trabajo de Musgrave (1959), se encuentra que autores como Kolm (1964) y Johansen (1970), reemplazan el concepto de “finanzas públicas” por uno más amplio: “Economía pública. Los autores más recientes y reconocidos en este campo han titulado sus manuales como Economía pública –Atkinson y Stiglitz (1988), Auerbach (1987), Laffont (1990), Jha (1998)–, o Economía del sector público: Boadway y Wildasi (1986), Brown y Jackson (1986), Stiglitz (1988).

Las finanzas públicas y la economía pública en general han experimentado una evolución significativa desde la segunda mitad del siglo XX. En esta evolución ha incidido el estudio de los bienes públicos y su análisis integracionista de los ingresos (tributación) y del gasto a partir del paradigma Wicksell-Lindhal-Musgrave-Samuelson, e incluso desde los cambios en los manuales de la disciplina propiciados por el mismo Musgrave. Al mirar la evolución de los trabajos de investigación y el contenido de los manuales, puede observarse que han cambiado los temas, su importancia relativa y las técnicas o los instrumentos de análisis, en esencia provenientes de la economía. Esta evolución también ha estado ligada a los desarrollos de la sociedad, del Estado, de la misma economía como disciplina, así como de la forma de analizar y resolver los problemas.

TEMA 2. FINANZAS PÚBLICAS: POSITIVAS Y NORMATIVAS

UNIDAD

1

A partir de los planteamientos de Keynes y Friedman, para el estudio y análisis de las finanzas públicas, Musgrave plantea la distinción clásica entre finanzas públicas:

- Normativas, que define como “economía del bienestar aplicada” –análisis de los criterios para ordenar situaciones económicas alternativas de mejor a peor–
- Positivas, definidas como el “análisis de los efectos de la toma de decisiones del sector público”.

En términos más generales, la división entre economía positiva –lo que es– y normativa –lo que debería ser–, realizada por Keynes (1891), se lleva a conceptos e instrumentos analíticos para distinguir entre finanzas públicas normativas y finanzas públicas positivas.



Importante

Importante

Las finanzas públicas positivas analizan los criterios que guían la toma de decisiones públicas y los efectos en la economía de la decisión de intervención del sector público.

Las finanzas públicas normativas, con base en el análisis de la política y los instrumentos de la intervención del sector público en las actividades económicas, diseñan las políticas públicas que puedan resultar más eficaces para alcanzar los objetivos propuestos de esas intervenciones.



2.1. FINANZAS PÚBLICAS NORMATIVAS

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS PÚBLICAS: POSITIVAS Y NORMATIVAS



La teoría normativa de la hacienda pública 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. Las finanzas públicas normativas pretenden resolver dos tipos de asuntos:

- a) Diseñan criterios para la racionalidad de los programas de gastos e ingresos públicos.
- b) Validan la intervención del sector público enmarcándola en una economía de mercado.



Ideas Claves

Idea clave

La teoría normativa de la hacienda pública 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.

El pensamiento económico ortodoxo parte del supuesto de que el mercado conduce a un funcionamiento óptimo del sistema económico. En ese sentido, al Estado, se le asigna un papel complementario y subsidiario: Sólo podrá intervenir en la economía cuando el mercado no funcione de manera eficiente y, cuando le corresponda actuar, lo deberá hacer de la forma como lo habría hecho de manera eficiente el mercado.

UNIDAD

1

A-Z Definiciones**Definición**

El criterio o principio de Pareto (Casahuga, 1985) es el mecanismo básico para evaluar la eficiencia en la asignación de recursos. De acuerdo con este principio, una situación es eficiente si en ella es posible mejorar la situación de algún individuo sin empeorar la de otro.

La asignación eficiente demanda la utilización de todos los recursos posibles, por cuanto, si existieran posibilidades de producción o de recursos no utilizados, sería factible realizar un aumento del bienestar de un individuo sin perjudicar a otros.

2.1.1. LA CONCEPCIÓN LIBERAL E INDIVIDUALISTA DEL ESTADO Y LAS FALLAS DEL MERCADO

Desde esta concepción de filosofía liberal e individualista, el Estado podrá intervenir o actuar de manera legítima, siempre que su actuación genere asignaciones Pareto superiores, en las cuales se puede aumentar el bienestar de algún individuo sin que otros resulten perjudicados. Es decir, si existieran asignaciones Pareto superiores, siempre será posible encontrar una asignación que aumente el bienestar de todos los individuos. Y si todos ellos mejoran, nadie se opondrá a la intervención del sector público.

La filosofía liberal e individualista domina el pensamiento político y económico occidental. En lo económico, el individuo como consumidor es quien mejor puede conocer lo que le conviene –el mejor juez de su propia utilidad– y la asignación de recursos se constituye en el mecanismo más adecuado para la búsqueda del bienestar individual. La economía de libre mercado es la forma de organización que mejor se adapta a la toma de las decisiones económicas individuales –qué, cómo y para quién producir– y, a partir de la búsqueda de sus



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

propios intereses y de los recursos existentes, se pueden alcanzar los aumentos de bienestar individual –Primer Teorema de la Economía del Bienestar–.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



 **Importante**

Importante

La concepción liberal e individualista del estado se inspira en la teoría del contrato social: el individuo es anterior a la sociedad y el estado se crea por un contrato entre los individuos; el interés colectivo no existe, solamente los individuos y sus intereses. Así, lo colectivo se constituye a partir de la suma de los intereses individuales, y los individuos crean el estado para servir a sus intereses.

En la concepción individualista, las fallas del mercado legitiman la actuación del sector público, al suponer que su intervención corrige las ineficiencias del mercado, y conducen la economía a un resultado Pareto superior al equilibrio competitivo. Las fallas son:

- Existencia de monopolios –mercados no competitivos–.
- Bienes públicos.
- Externalidades.
- Mercados incompletos.
- Información imperfecta.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



2.1.2. ESTADO BENEVOLENTE

 Ideas Claves

Idea clave

Para Rawls, el contrato social parte de una situación previa dominada por el llamado velo de la ignorancia; es decir, los individuos desconocen el lugar o la posición que pasarán a ocupar en la futura sociedad, y también sus propias capacidades y preferencias.

Los enfoques contractualistas, teoría de Rawls (1995), justifican las intervenciones redistributivas. Para Rawls, el contrato social parte de una situación previa dominada por el llamado *velo de la ignorancia*; es decir, los individuos desconocen el lugar o la posición que pasarán a ocupar en la futura sociedad, y también sus propias capacidades y preferencias. No saben cuál va a ser su situación social, su nivel de riqueza, sus capacidades, etc. En otras palabras, desconocen toda la información moralmente irrelevante para realizar el contrato.

Según Rawls, un contrato social diseñado con estas condiciones lleva a los individuos a autorizar al Estado el diseño de políticas de forma que generen el mayor beneficio al individuo peor situado en la sociedad (criterio maximin).

 Importante

Importante

Rawls intenta llegar a unos principios de justicia a través de un consenso indirecto y abstracto; realiza el experimento mental de considerar que los individuos de una sociedad –individuos que supone igualmente libres, racionales e iguales– se reúnen para discutir las condiciones en las cuales estarían dispuestos a cooperar conjuntamente en una sociedad.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



Se trata de establecer, en otras palabras, un contrato social en el sentido filosófico original de Rousseau o Locke (Casahuga, 1985, p. 146).

Sin embargo, no resulta fácil, desde las concepciones del contrato social y las preferencias individuales, justificar ni explicar el problema de la redistribución: Los principios de justicia distributiva no sólo se derivan de un acuerdo contractual sino por criterios éticos –o de equidad– imperantes en la sociedad, o por la decisión de un dictador benevolente que hace uso de su poder para alcanzar una distribución del bienestar éticamente aceptable. Esto permite suponer que, a partir de ciertos niveles de bienestar individual, se pretende maximizar una función de bienestar social.

 **Importante**

Importante

Desde la perspectiva del Estado paternalista, se considera que los individuos no siempre se encuentran en capacidad de tomar las decisiones más favorables. En ese caso, el Estado debe orientar aquello que supuestamente más les conviene y así inducirlos al consumo de bienes llamados meritorios –educación obligatoria, seguridad social o pensiones de jubilación– o prohibirles el consumo de bienes que puedan resultar perjudiciales al individuo –drogas o alcohol para los menores, por ejemplo–.

La política de transferencias para la provisión de bienes meritorios parte de la discusión de si a los individuos de rentas bajas se les deben proporcionar en dinero –demanda: Subsidios a la vivienda, a la educación o a la salud– o en especie –oferta pública de bienes y servicios–.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS

EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

Desde la concepción paternalista del Estado:

- Cuando las intervenciones económicas en beneficio de los individuos se hallan motivadas por razones de eficiencia, se dice que están orientadas al logro de asignaciones Pareto óptimas.
- Cuando se fundamentan en razones de equidad, su objetivo consiste en maximizar una función de bienestar social.

A partir de tal concepción de actuación del sector público, se pueden derivar implicaciones para las políticas de gastos e ingresos públicos como veremos a continuación.

2.1.3. GASTO PÚBLICO

En la teoría económica, la aceptación definitiva del análisis de los bienes públicos y del gasto público encuentra su referente en los trabajos de Samuelson (1954, 1955, 1958, 1969) quien los integra en las condiciones de eficiencia paretiana, a pesar de los trabajos de Adam Smith correspondientes a finales del siglo XVIII. En este análisis del gasto público, se hallan dos tradiciones (Musgrave, 1992): La británica y la continental (Alemania, Suecia e Italia).



Importante

Importante

La tradición británica contempla la visión individualista de Locke y Hume, y la idea de libertad natural de los individuos, y reduce el papel del Estado a la corrección de las fallas de mercado en la provisión de bienes públicos.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



Esta concepción de Estado, perpetuada en los modernos estudios sobre el gasto público (Musgrave, 1992), tiene su origen en Smith quien limitó los “deberes del soberano” a la administración de justicia, a la defensa nacional, a las relaciones externas, al mantenimiento del orden interno, y a procurar ciertas obras y servicios públicos que el sector privado no podía suministrar. El problema de la financiación de los bienes de consumo conjunto había sido anticipado por Hume y, de su formulación rigurosa, se encargaría el marginalismo.

J. S. Mill, con base en la obra de Smith, identificó las situaciones en las que podría intervenir el Estado: La regulación de los monopolios y los casos en los cuales la incapacidad de los individuos impide valorar la utilidad de determinados bienes, la educación de los niños, por ejemplo.



Importante

Importante

A partir de una concepción organicista del Estado, la tradición continental encuentra un fundamento filosófico distinto (Musgrave, 1992). Asigna al Estado un papel impulsor de la actividad económica y considera que lo público y lo privado deben cooperar en el proceso de creación de riqueza y en el logro del bienestar general. Así, pensadores como Lorenz Stein y Wagner (“ley de expansión de la actividad estatal”) asignaron al Estado unas funciones más amplias que las contempladas en la tradición británica.

UNIDAD

1

 TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS


EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

De acuerdo con Musgrave (1992), en la provisión de los bienes sociales se debe usar un proceso político; es decir, la provisión se realiza mediante una votación a fin de tomar las decisiones relativas a impuestos y gastos. Para servir como mecanismo eficiente de revelación de preferencias, el proceso de votación ha de vincular las decisiones relacionadas con impuesto y gasto. De manera habitual, los impuestos y los gastos se efectúan de modo independiente. El mecanismo político se considera imperfecto y sólo puede aproximarse a lo que sería la elección presupuestaria óptima. Sin embargo, el mecanismo político se constituye en la mejor, o más bien en la única, técnica disponible y, debe ser diseñada y utilizada de la mejor manera posible.

2.1.4. INGRESO PÚBLICO (TENSIONES ENTRE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD Y ENTRE LOS PRINCIPIOS DEL BENEFICIO Y DE LA CAPACIDAD DE PAGO)

Las limitaciones de ingresos del Estado para financiar sus intervenciones mediante el empleo de impuestos neutrales o de tanto alzado y el establecimiento de impuestos para financiar el gasto público implican consideraciones de equidad y eficiencia. Su análisis se realiza desde un enfoque normativo. La teoría normativa del ingreso público estudia los gastos que demandan la intervención pública en la economía y la forma como se podrían financiar.



Ideas Claves

Idea clave

De acuerdo con Musgrave (1992), en la provisión de los bienes sociales se debe usar un proceso político; es decir, la provisión se realiza mediante una votación a fin de tomar las decisiones relativas a impuestos y gastos.

UNIDAD

1



Importante

Importante

Smith (1776), expone el concepto de equidad o igualdad como fundamento para el diseño de los sistemas impositivos. Allí establece cuatro reglas impositivas: igualdad, certeza, comodidad en el pago y economía en la recaudación.

La escuela clásica presentó una doble interpretación del concepto:

- a) Los beneficios recibidos del Estado deben quedar cubiertos con los ingresos públicos –principio del beneficio–.
- b) Los ingresos deberán reflejar la capacidad económica de los individuos –principio de capacidad de pago–.



El principio del beneficio encuentra su origen en la filosofía de Locke y Smith (1776). De allí parte para plantear que, como los individuos se benefician con los ingresos alcanzados bajo la protección del Estado, los impuestos deberían ser proporcionales a los ingresos recibidos. Además, los ingresos con los cuales tan sólo cubren la subsistencia mínima deberían estar exentos de impuestos (Musgrave, 1959). Wicksell y Lindhal condicionan este principio a una distribución justa de la renta acordada (Musgrave, 1958).

El principio de capacidad de pago se origina en los trabajos de Bentham, Mill, Edgeworth y Pigou. Mill separó la financiación del gasto público de sus beneficios, al considerar su fundamento en una regla justa de reparto de los impuestos; esto llevaría a la igualdad en el sacrificio del pago de los impuestos a todos los ciudadanos y, a su vez, va a presentar diferentes incidencias en el diseño de sistemas impositivos progresivos, regresivos o proporcionales.



UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



Este sacrificio igual debería, a su vez, ocasionar una pérdida de bienestar mínima a la economía. Desde el supuesto utilitarista de que el bienestar social consiste en la suma de los niveles individuales de utilidad, la interpretación del sacrificio igual en términos marginales obliga a introducir impuestos con una progresividad máxima. (Musgrave, 1996)

En la tradición alemana, la defensa de la capacidad de pago no se va a fundamentar en el principio del sacrificio, según los autores británicos, sino en un principio de política social (Musgrave, 1996).

2.2. LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN SOCIAL O COLECTIVA

El origen de la teoría de la elección social se remonta a la época de la Ilustración: John Locke y Jean-Jacques Rousseau fijaron posición en relación con las dificultades para establecer un contrato social, y Charles de Borda y el Marqués de Condorcet se manifestaron acerca de las contradicciones de las reglas de votación (Taylor, 1999).

A partir de los trabajos de Arrow (1963) comienza a gestarse la versión moderna de la teoría de la elección social: El teorema de la posibilidad general del libro de Arrow acerca de la Elección social y valores individuales (1951).

UNIDAD

1

**TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS**


EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE


Importante
Importante

Su análisis se centra en el proceso de decisión colectiva a partir de las preferencias de los individuos en una democracia liberal capitalista. En ese sentido, la pregunta fundamental de análisis de la problemática de la teoría de la elección colectiva consiste en determinar cómo conseguir que los valores de la sociedad representen las preferencias de los individuos. Con base en la elección individual, la teoría de la elección colectiva analiza de manera sistemática cómo se expresan los procesos de decisión colectiva, o en qué consiste el proceso de adopción de las decisiones colectivas.

Amartya Sen, con la pretensión de ser el teórico de la elección social más destacado del mundo después de Arrow, ha publicado varios escritos en economía y en temas que la desbordan. Tales documentos han hecho avanzar el programa de la elección social, para luego tratar de aplicarlo a la medición de la pobreza y la distribución del ingreso. La elección social aborda el tema de la desigualdad porque, dada la inconsistencia entre las decisiones individuales y sociales, la sociedad debe buscar los medios que permitan mejorar la situación de las minorías. Al lado de la desigualdad económica aparecen otros tipos de desigualdades: De oportunidades, de educación, de participación, etc.

Sen (1970), propone la Función de Decisión Social (FDS) que debe cumplir las dos primeras condiciones de la Función de Bienestar Social (FBS). Y como solución al problema de la tercera condición, Sen señala que, en lugar de la transitividad, basta con que la FDS sea casi transitiva: $x P y \& y P z$ entonces $x P z$. Así, la FDS puede responder a reglas que garantizan la consistencia entre las decisiones individual y social, al superar las trabas que habían conducido al teorema de imposibilidad de Arrow (González, 2002). Entonces, la elección social se expresa en la FBS de Arrow y en la FDS de Sen.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



EDUCACIÓN



VIVIENDA



INFRAESTRUCTURA



MEDIO AMBIENTE



Ideas Claves

Idea clave

La elección social aborda el tema de la desigualdad porque, dada la inconsistencia entre las decisiones individuales y sociales, la sociedad debe buscar los medios que permitan mejorar la situación de las minorías

2.3. FINANZAS PÚBLICAS POSITIVAS

Uno de los aspectos fundamentales del análisis positivo de las finanzas públicas es la incidencia de las políticas de ingresos y gastos públicos. 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.

UNIDAD

1



Importante

Importante

El análisis del gasto público trata de establecer la distribución de beneficios del gasto por niveles de renta y, en particular, a 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 de eficiencia.

TEMA 2. FINANZAS PÚBLICAS: POSITIVAS Y NORMATIVAS



La medición de la incidencia de la aplicación de impuestos se puede realizar de forma absoluta –consiste en medir la pérdida total de bienestar ocasionado por el pago de impuestos–; o diferencialmente, midiendo la variación del nivel de bienestar por el pago de cada uno o de diferentes impuestos.

Además, los análisis de incidencia se pueden efectuar con las herramientas de equilibrio parcial o general. El análisis de equilibrio parcial, pese a sus limitaciones, permite colegir que la imposición recae en los factores cuyas ofertas son más inelásticas, y que la distribución de la carga tributaria entre oferentes y demandantes es independiente de quién sea el sujeto responsable de pagar el impuesto.

Los análisis de equilibrio general sirven para examinar los efectos de la imposición en mercados interrelacionados. Los alcances finales dependerán de una serie de factores, entre estos, el grado de competencia de los mercados, la movilidad y sustituibilidad de los factores y las preferencias de los consumidores, entre otros.

El análisis de la incidencia de las políticas tributarias –ingresos– y de los gastos públicos se constituye en uno de los asuntos esenciales del análisis positivo de la actividad económica del sector público: Permite estudiar y medir, de una parte, los efectos económicos de los programas públicos en la distribución del bienestar y, de

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS PÚBLICAS: POSITIVAS Y NORMATIVAS

EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

otro lado, el grado de respuesta de los agentes económicos frente a esos programas y los cambios que se inducen en su comportamiento.

Los estudios de la incidencia del gasto también tratan de analizar la distribución de los beneficios del gasto por niveles de renta. En tanto que el análisis de la incidencia impositiva intenta observar quién va a disminuir su renta por la aplicación de los impuestos, y los efectos en la movilidad y la sustituibilidad de los factores productivos, las preferencias de los consumidores, la competencia de los mercados, entre otros.

“La importante distinción creada por Richard Musgrave (1959) entre las decisiones del gobierno que afectan a la asignación y las que afectan a la redistribución está presente en Wicksell” (Mueller, 1979, p. 17). Y la distinción de Wicksell, según Mueller, constituye la frontera que separa la elección pública de carácter positivo y normativo. La elección pública y el gasto público tienen predecesores comunes: Wicksell y Lindahl. En tanto, la elección social encuentra su antecedente más reciente en Arrow (1951) y Sen.

**Ideas Claves****Idea clave**

El análisis de la incidencia de las políticas tributarias y de los gastos públicos se constituye en uno de los asuntos esenciales del análisis positivo de la actividad económica del sector público.

2.4. LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

UNIDAD

1

Antes de abordar propiamente el asunto de este apartado, es conveniente anotar que las principales fuentes orientadoras empleadas en la elaboración de esta sección corresponden a “*Public Choice*” de Gordon Tullock (1987) en *The New Palgrave Dictionary of Economics* y a los trabajos de William Niskanen (1971) y (1976), así como al ensayo de Moe Terry de “*The Positive Theory of Public Bureaucracy*” en Mueller Dennis (1997).

Según Tullock (en Palgrave, 1987), en los siglos XVIII y XIX, un número de matemáticos (Condorcet, Borda & Lewis Carroll) llegó a interesarse en la matemática de los procesos de votación; su trabajo fue olvidado hasta que lo redescubrió Duncan Black (1958). Black puede ser llamado el padre moderno de la elección pública, que es, en esencia, el uso de las herramientas económicas para tratar los problemas tradicionales de la ciencia política. Históricamente, la economía (economía política), trató la elección de las políticas gubernamentales en relación con los asuntos económicos. Si las tarifas proteccionistas fueran o no adecuadas, sería un tópico característico de la economía tradicional y, examinando el problema, se supone, de hecho, que el gobierno estaba tratando básicamente de maximizar algún tipo de función de bienestar para la sociedad.

No se espera que los hombres de negocios dediquen mucho de su tiempo y atención a maximizar el interés público. Se supone que, aunque ellos de hecho hacen algún sacrificio para ayudar a mitigar la pobreza y a promover el bienestar público, básicamente están interesados en ellos mismos. Los economistas no toman la misma actitud hacia el gobierno oficial, pero la elección pública sí lo hace. Para simplificar el asunto, se piensa en el votante en tanto que consumidor y en el político en tanto que hombre de negocios/empresario.

De hecho, el individuo tiene probablemente al menos alguna disposición de sacrificio para el bien público. El hombre de negocios contribuye en tiempo y dinero a causas meritorias (dignas, valiosas, apreciables) y los políticos en ocasiones votan por lo que ellos piensan que son correctas, más que en lo que ayudaría a conseguir su reelección. En ambos casos, sin embargo, se trata de una actividad relativamente menor comparada con la maximización del bienestar.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



Lo sorprendente sobre las proposiciones antes expuestas es que no han sido tratadas tradicionalmente por la ortodoxia, ni de la ciencia política ni de la economía. Escritores cuyas opiniones eran parecidas a las expuestas por Maquiavelo en El Príncipe, fueron mirados como moralmente sospechosos e inclinados a ser considerados como malos ejemplos más que como analistas profundos.

La elección pública cambia esto y, aún más importante, utiliza un modelo en el cual los votantes, políticos y burócratas son asumidos por ser principalmente autointeresados o egoístas, con base en las herramientas de análisis que se derivan de la metodología económica.

Como resultado, se han desarrollado modelos parcialmente rigurosos, los cuales pueden ser examinados con el mismo tipo de procedimiento estadístico que se utiliza en economía, aunque sus datos se obtienen de la esfera política. El resultado es una nueva teoría de la política, que es más rigurosa, más realista, y está mejor probado que el de la más antigua ortodoxia.

Mientras el arranque inicial del trabajo de la elección pública ha sido positivo (dirigido hacia el entendimiento de la política), muy desde el comienzo también ha tenido un fuerte componente normativo. Los estudiantes de la elección pública podrían modificar a Marx para leer que “el problema es entender el mundo así que nosotros podemos mejorarlo”. Por eso, el diseño de perfeccionamiento de los métodos gubernamentales basados en la información positiva de cómo el gobierno funciona actualmente ha sido una parte esencial del trabajo de la elección pública, y es usualmente referido como la teoría de las constituciones.

En la elección pública se pueden resaltar diversas áreas generales de trabajo: Votantes, políticos, los procesos de votación que relacionan a votantes y políticos, y la teoría de la burocracia.

2.4.1. VOTANTES Y POLÍTICOS

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

Importante

Importante

La decisión por mayoría se reconoce como la regla de elección típica de las democracias occidentales. La mayoría debe considerar el punto de vista de la minoría y, además, tratar de realizar compensaciones que mejoren su situación. Pero también se puede presentar el caso de que la mayoría margine e intente aniquilar a la minoría; todo depende también del porcentaje obtenido por la mayoría y la minoría. Y puesto que la regla de la mayoría se cumple en cualquiera de estas dos situaciones, la democracia no garantiza la justicia, vuelve a concluir Arrow.

Los modelos de votación consideran que todos los ciudadanos están perfectamente informados acerca de las alternativas por las que pueden votar y, en consecuencia, participan en el proceso de elección. Sin embargo, muchos individuos no votan porque piensan que las alternativas no los convencen, o porque creen que la probabilidad de que su voto influya en el resultado final es insignificante. Además, votar tiene un costo, generalmente de oportunidad, tiempo, dinero, etc.

2.4.2. GRUPOS DE PRESIÓN

Se trata de asociaciones de individuos con intereses y objetivos comunes que buscan que las políticas públicas se orienten al logro de sus intereses. Olson (1965), encuentra que las actividades de estos grupos, para cada uno de los miembros que los componen, tienen las características propias de un bien público: Si el grupo logra imponer su interés, esto beneficiará a todos sus miembros –incluso a los no afiliados, pero que comparten el mismo objetivo–. Y de manera similar, con los bienes públicos, se provocará que algunos individuos pretendan

UNIDAD

1

beneficiase sin incurrir en los costos de afiliación e intenten ser usuarios gratuitos del grupo –problema de *free rider*, “pasajero gratuito”, “gorrón”, “colado” o “colinchado”–, (se hace referencia a los beneficios de mejores condiciones salariales y laborales, o de beneficios obtenidos por sindicatos, grupos o asociaciones sin aportar los costos de la asociación o cuotas sindicales, o sin participar en los costos de movilización o riesgos de una huelga).

De acuerdo con Olson (1965), las minorías organizadas dominan a las mayorías dispersas, dado que los grupos pequeños se pueden organizar más fácilmente que los grandes, lo cual permite un control personalizado que logra regular y castigar a los “colados” que intentan recibir beneficios sin cooperar. Para este mismo autor, los grandes grupos (se define grupo grande como aquel donde los individuos perciben como muy pequeño el efecto de las decisiones de cada uno de los otros miembros), sólo pueden ser organizados por minorías previamente organizadas que, mediante incentivos selectivos como obligaciones e impuestos o premios, imponen una acción colectiva racional.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE



Ideas Claves

Idea clave

De acuerdo con Olson (1965), las minorías organizadas dominan a las mayorías dispersas, dado que los grupos pequeños se pueden organizar más fácilmente que los grandes, lo cual permite un control personalizado que logra regular y castigar a los «colados» que intentan recibir beneficios sin cooperar.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS PÚBLICAS: POSITIVAS Y NORMATIVAS


EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE


Importante
Importante

Lo anterior justifica la existencia del Estado y su intervención en la vida de la llamada sociedad civil con el fin de imponer orden, además de monopolizar y regular bienes públicos. Si existe una intervención estatal efectiva, la acción colectiva podría ser exitosa a más corto plazo.

Pero el problema de la cooperación es también un problema de conflicto: Deben resolverse una serie de desacuerdos en el interior del colectivo, en particular lo relacionado con la distribución de cargas y de reconocimiento. Cuando la gente no quiere asumir cargas sociales, se requiere la acción impositiva del Estado. Así, el tipo de acción colectiva deliberada, diseñada y forzada por el Estado –como en la perspectiva de Olson– puede ser más intensiva en normas formales: Imposición legal, impuestos o incentivos positivos.

2.4.3. BUROCRACIA

Los trabajos de William Niskanen como *Bureaucracy and Representative Government* (1971) y *Cara y cruz de la burocracia* (1976), se constituyeron en el primer y sistemático esfuerzo por estudiar las burocracias. Para este autor, los funcionarios tratan de maximizar el tamaño de su organismo –presupuesto– y otros intereses personales de los burócratas. Construye, además, su modelo alrededor de dos actores: el burócrata y el legislador que lo auspicia que establecen una relación que puede calificarse de monopolio bilateral gracias a la cual el burócrata posee dos ventajas principales:

- a) Su posición como único oferente le da monopolio sobre la información de los verdaderos costos de producción.
- b) El burócrata sabe cuánto vale para la legislatura cada nivel de producción.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS

Ideas Claves

Idea clave

Niskanen concluye que los burócratas se convierten en actores estratégicos que actúan para lograr sus propios fines, mientras que la legislatura y el gobierno son actores pasivos, lo cual termina por incidir en problemas de ineficiencia y de tamaño.

De acuerdo con tales premisas, Niskanen concluye que los burócratas se convierten en actores estratégicos que actúan para lograr sus propios fines, mientras que la legislatura y el gobierno son actores pasivos, lo cual termina por incidir en problemas de ineficiencia y de tamaño.

Las principales críticas a Niskanen se han centrado en cuestiones relacionadas con el supuesto maximizador del presupuesto y el poder burocrático. En su modelo, los burócratas controlan la información y la agenda. Migué y Belángier (1974), sostenían que los burócratas maximizaban el presupuesto discrecional, o sea, la diferencia entre el presupuesto total y el costo mínimo de producción. En otras palabras, queda un margen (*slack*) disponible para que los burócratas lo gasten como quieran. Otras críticas se centraron en aspectos relacionados con el poder burocrático –información y agenda–, pues Niskanen no es claro al respecto, según Bendor (1988). El control de la agenda se convirtió en otra falla de la estructura. Romer y Rosenthal (1978), mostraron que el poder sobre el control de agenda depende del nivel de “reversión”: Lo que efectivamente recibe quien acepta o rechaza la oferta, si decide rechazarla –presupuesto para el legislador, por ejemplo–.

UNIDAD

1

TEMA 2. FINANZAS
PÚBLICAS: POSITIVAS Y
NORMATIVAS



 **Importante**

Importante

Para Miller y Moe (1983), el modelo de Niskanen constituye una obra curiosamente sesgada: mientras los burócratas son actores estratégicos que actúan para lograr sus propios fines, los legisladores o el ejecutivo son actores pasivos. Sin embargo, su relación no se da simplemente gracias a una de un monopolio bilateral; se constituye en una relación de autoridad en la cual la legislatura y el gobierno tienen el derecho legal de decirle a la burocracia qué hacer, pues la burocracia es el agente. El enfoque original de Niskanen comenzó a ceder espacio a la nueva economía política de la organización.

TEMA 3. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA FISCAL

UNIDAD

1

La definición del nivel de gobierno se ha constituido en un aspecto importante del análisis normativo. En casi todos los países, el Estado se estructura en varios niveles de gobiernos con competencias territoriales: Central-local o central-regional-local.

Importante

Importante

La descentralización en general implica establecer competencias entre los distintos niveles de gobierno y las relaciones entre ellos. La teoría del federalismo fiscal estudia en esencia la organización del proceso de las decisiones de ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado. El federalismo fiscal se reconoce como una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de la hacienda pública.

Es un modelo derivado del trabajo del profesor Musgrave y desarrollado con mayor profundidad por otros científicos sociales, Oates, entre otros. Aunque Musgrave (1985, p. 9) considera que la teoría del federalismo fiscal se desarrolló basándose en la teoría de los clubs de Buchanan (1965).



Una de las contribuciones de Musgrave (1959), consistió en dividir las funciones fiscales del Estado en tres clases:

- Estabilización macroeconómica. Esta primera función es, de manera precisa, responsabilidad del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política monetaria y fiscal.

UNIDAD

1

**TEMA 3. FEDERALISMO,
DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL Y AUTONOMÍA
FISCAL**



- b) Redistribución. Objeto de controversia, ya que, de manera tradicional, se ha considerado responsabilidad del nivel nacional, pero se ha abierto la posibilidad de que sea desempeñada por los gobiernos subnacionales.
- c) Asignación de recursos. Comprende la provisión de bienes y servicios públicos; otorga una distribución entre niveles de gobierno en atención a la naturaleza de dichos bienes, pues los beneficios de algunos bienes sólo alcanzan una población local mientras que otros bienes benefician a una región o al conjunto del país.

En resumen, el sector público tiene tres problemas económicos primarios que resolver para que el sistema logre el bienestar óptimo: Conseguir la distribución más equitativa de la renta (el problema de la distribución); el mantenimiento de un alto nivel de empleo con precios estables (el problema de la estabilización); y el establecimiento de un patrón eficiente en el uso de los recursos (el problema de la asignación). (Oates, 1977)

3.1. FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN

Tres razones explican su atribución al nivel central:

- a) Los gobiernos locales no tienen la función de emitir dinero y por ello carecen de política monetaria, elemento central en el diseño de las políticas de estabilización.
- b) Las variables macroeconómicas, como control a la tasa de desempleo y la inflación, tipo de interés, tipo de cambio, nivel de precios, se determinan en mercados de ámbito nacional.
- c) La efectividad de la política fiscal no sería posible en el ámbito subnacional debido a la integración económica de las diferentes regiones de un país (Musgrave, 1992).

UNIDAD

1

**TEMA 3. FEDERALISMO,
DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL Y AUTONOMÍA
FISCAL**



3.2. FUNCIÓN DE REDISTRIBUCIÓN

Por la inequidad que se puede generar entre las diferentes regiones y localidades de un mismo país, se plantean argumentos diversos en contra de la descentralización de la redistribución. Además, éticamente no sería aceptable que cada subgobierno determinara unilateralmente qué grado de redistribución desea o no. Esto podría llevar a diversos problemas:

- Que los subgobiernos de renta elevada no realicen gastos redistributivos para fomentar que los individuos de renta baja emigren a otras regiones o localidades.
- Diferencias de capacidad redistributiva entre regiones o localidades.
- En el caso de alta movilidad, los gobiernos locales o regionales no podrían implementar políticas redistributivas puesto que los subgobiernos más redistributivos podrían desplazar a la población más rica y atraer a los pobres de otras zonas (Musgrave, 1992).

3.3. FUNCIONES DE ASIGNACIÓN (EFICIENCIA)

Por las razones expuestas en los puntos anteriores, y de acuerdo con el enfoque de análisis, el gobierno central debe ejercer las funciones de estabilización y redistribución. Las funciones de asignación pueden ser compartidas entre el gobierno central, los gobiernos regionales y locales con prioridad para los dos últimos. Estas funciones corresponden a la producción de bienes y servicios públicos locales y, en algunos casos, regionales; es decir, a bienes públicos localizados espacialmente.

UNIDAD

1

**TEMA 3. FEDERALISMO,
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
Y AUTÓNOMÍA FISCAL**



 Caso

Ejemplo

La asignación de responsabilidades entre gobiernos para la provisión de bienes públicos debe considerar la presencia de externalidades territoriales, más allá de las fronteras de cada jurisdicción. La provisión de un bien público que afecta por igual a todos los ciudadanos, como la defensa nacional, ha de asignarse al gobierno central. A su vez, un bien público en el que están presentes economías de escala o externalidades sobre otras regiones o localidades, como salubridad y educación pública, puede ser asignado a un nivel intermedio de gobierno. Cuando se trata de un bien cuya provisión no afecta a las jurisdicciones vecinas ni se encuentra asociado con economías de escala, pero respecto del cual pueden diferir las preferencias de los ciudadanos entre regiones, tiene que ser puramente local, como el servicio de agua potable, la recolección de basura o el diseño y cuidado de los parques públicos.

Oates (1972), argumenta que, por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales cuentan con mejor información que el gobierno nacional. De este modo, el bienestar social se puede maximizar cuando cada bien público se produce por orden del gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y las economías de escala.

UNIDAD

1



 **Importante**

Importante

El teorema de la descentralización planteado por Oates (1977), establece que, cuando el consumo de un bien público se halla claramente determinado a subconjuntos geográficos de la población, será siempre más eficiente que los gobiernos locales provean ese bien público. La provisión, por parte del gobierno central, sólo será conveniente cuando los costos de provisión sean los mismos para el gobierno central que para los distintos gobiernos subnacionales. Este teorema es una de las bases de la descentralización fiscal, pues encuentra ventajas en la provisión descentralizada: se acerca el Estado al ciudadano; los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de su población y se alcanzan mayores niveles de eficiencia al poder incluir a toda su población afectada por el gasto, en tanto que el gobierno central ofrecía una producción uniforme para todas las localidades sin reconocer las distintas preferencias de consumo.

La financiación de los gobiernos descentralizados es fundamental en un proceso de descentralización; contempla en el proceso presupuestal cuatro fuentes de ingresos: Impuestos, transferencias, recursos o rentas propias, y emisión de deuda.

 **Importante**

Idea clave

El teorema de la descentralización planteado por Oates establece que, cuando el consumo de un bien público se halla claramente determinado a subconjuntos geográficos de la población, será siempre más eficiente que los gobiernos locales provean ese bien público.

3.3.1. FINANCIACIÓN MEDIANTE IMPUESTOS

UNIDAD

1

TEMA 3. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA FISCAL



Se trata de los recursos que se pueden obtener en un periodo concreto y constituyen la contrapartida lógica del gasto. Por tanto, la descentralización de impuestos permite a los gobiernos territoriales generar sus propios ingresos a partir del uso de determinados impuestos; pueden ser de uso general compartido por niveles de gobierno o sólo para el uso exclusivo de cada nivel de gobierno. En el caso de un modelo de Estado unitario descentralizado, el legislativo y el gobierno central en últimas deciden los alcances y las limitaciones de la concesión tributaria, de acuerdo con el mandato constitucional.

A-Z Definiciones

Definición

La competencia fiscal es la capacidad otorgada a los niveles subcentrales de gobierno para la aplicación de instrumentos fiscales en la distribución espacial de recursos y actividades productivas.

Cuando, en un sistema descentralizado, existe movilidad de factores entre los gobiernos locales, un gobierno local puede disminuir los impuestos para atraer empresas y contribuyentes a su territorio y mejorar así la situación de los suyos. Pero esto provoca la reacción contraria y generalizada de los demás gobiernos locales a fin de introducir las mismas estrategias para proteger sus recursos, así como para atraer empresas de otras localidades. Lo paradójico de esta situación es que todos terminan con niveles bajos de ingresos.

La política de no provocar competencia fiscal, por un lado, y la demanda de autonomía fiscal de los gobiernos locales y regionales, por otro lado, han planteado la necesidad de establecer un conjunto de criterios de referencia para el diseño de recursos fiscales propios entre los gobiernos subcentrales.

UNIDAD

1

TEMA 3. FEDERALISMO,
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
Y AUTONOMÍA FISCAL



 Ideas Claves

Idea clave

La política de no provocar competencia fiscal, por un lado, y la demanda de autonomía fiscal de los gobiernos locales y regionales, por otro lado, han planteado la necesidad de establecer un conjunto de criterios de referencia para el diseño de recursos fiscales propios entre los gobiernos subcentrales.

 Caso

Ejemplo

- Los impuestos para implementar políticas de estabilización deben corresponder al ámbito central.
- Los impuestos a fin de implementar políticas de redistribución deben también corresponder al ámbito central con el fin de evitar la migración de recursos y de agentes entre regiones y localidades.
- Aunque los impuestos para la provisión de bienes y servicios pueden corresponder a los tres niveles de gobierno, se enfatiza para los niveles medios y bajos.
- Los niveles medios y bajos de gobierno han de aplicar impuestos que generen baja movilidad entre localidades y regiones.
- Los impuestos progresivos sólo se deben permitir a aquellos niveles de gobierno que puedan demostrar niveles aceptables de eficiencia en su recaudo.
- Los recursos fiscales originados en el principio de beneficio se pueden otorgar a los tres niveles de gobierno.

UNIDAD

1

3.3.2. FINANCIACIÓN A TRAVÉS DE TRANSFERENCIAS

A-Z Definiciones

Definición

Las transferencias constituyen el segundo instrumento de financiación de los gobiernos regionales y locales. Consisten en la suma de recursos recibidos del ámbito central o de otro nivel de gobierno para financiar los gastos básicos, o una parte de éstos.

Las transferencias pueden ser condicionales e incondicionales (Musgrave, 1992), y además equivalentes (Stiglitz, 1988).

En el caso de las transferencias condicionales, el concedente define, al menos en cierta medida, los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos. Existe una variedad de formas posibles.

Q Caso

Ejemplo

En la transferencia compensadora, tipo común de transferencia, el receptor se encuentra obligado a igualar cada peso de transferencia que acepta con un cierto número de pesos de sus propios ingresos.

TEMA 3. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA FISCAL



UNIDAD

1

Por el contrario, cuando las transferencias son incondicionales, no existen tales especificaciones, de forma que el gobierno puede emplear las transferencias de acuerdo con su propio conjunto de prioridades.

De acuerdo con Stiglitz (1988), las transferencias existen por dos razones:

- a) El gobierno central puede ser más eficiente en la recaudación de los impuestos; los costos administrativos adicionales que conlleva una pequeña alza del tipo en un impuesto del gobierno central para financiar las actividades desarrolladas por los gobiernos regionales y municipales se consideran insignificantes.
- b) La riqueza de las diferentes regiones y sus bases tributarias potenciales son muy diferentes; por tanto, el gobierno central redistribuye los impuestos recaudados y, proporcionalmente, entrega más a las regiones más pobres.

3.3.3. FINANCIACIÓN CON RENTAS Y RECURSOS PROPIOS

Una tercera forma de financiación corresponde a las rentas propias y a los recursos de capital: Participación en los excedentes presupuestales de sus establecimientos públicos, de empresas de economía mixta, de empresas industriales y comerciales del municipio o del departamento e ingresos por la generación de algunos servicios.

3.3.4. FINANCIACIÓN A TRAVÉS DE DEUDA PÚBLICA

TEMA 3. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA FISCAL



UNIDAD

1



Ideas Claves

Idea clave

De acuerdo con el teorema de la “equivalencia ricardiana”, la deuda pública no es más que el aplazamiento del cobro de impuestos que finalmente paga, a través de impuestos, la actual o la futura generación.

Permite cubrir los desfases entre los ingresos y los gastos. De acuerdo con el teorema de la “equivalencia ricardiana”, la deuda pública no es más que el aplazamiento del cobro de impuestos que finalmente paga, a través de impuestos, la actual o la futura generación. La deuda puede tener un origen externo o interno: Banca, fondos de pensiones u otros.

El empleo del mecanismo de la deuda para los niveles de gobierno subcentrales generalmente queda limitado por dos razones:

- a) En primer lugar, la emisión de deuda, además, constituye un instrumento para la implementación de la política de estabilización –a cargo del gobierno central–.
- b) En segundo lugar, como los gobiernos locales no pueden monetizar la deuda, su función se limita a prevenir desfases de financiación futuros por problemas de ingresos.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

TEMA 3. FEDERALISMO,
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
Y AUTONOMÍA FISCAL



 **Importante**

Importante

Para estas cuatro formas de financiación de los gobiernos locales y regionales, se torna útil la distinción entre dos fases, al mismo tiempo lógico y cronológico:

- a) La fijación de las reglas de juego –fase constitucional–.
- b) El análisis de los efectos de dicho juego –fase funcional– (Oates, 1977).

Una vez delimitados los distintos niveles de hacienda pública, se asignan las correspondientes competencias a las haciendas locales. Se aplica el principio general del beneficio: los bienes deben ser financiados por los usuarios en cada nivel territorial, mediante tarifas o impuestos. Sin embargo, ante la evidencia de las desigualdades entre regiones y la existencia de economías de escala en el recaudo de los impuestos más importantes, el gobierno nacional termina recaudando la mayor parte de los impuestos y haciendo transferencias a los gobiernos subnacionales.

El modelo Tiebout (1956), se sustenta en la premisa de que lo local, al estar más cercano al individuo, es capaz de captar con mayor precisión sus preferencias de ingreso y gasto público, y satisfacer así sus necesidades. El profesor Oates complementa teóricamente el modelo de Tiebout, a través de su conocido teorema de la descentralización. Desde un punto de vista político, así como también económico, la forma federal de gobierno ofrece una posibilidad de conseguir las ventajas de la centralización y de la descentralización.

UNIDAD

1

TEMA 3. FEDERALISMO,
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
Y AUTONOMÍA FISCAL



Las disparidades en términos de ingresos constituyen la desventaja de la descentralización. Para que los niveles de prestación de servicios sean similares, se requieren sistemas de transferencias que, según Oates, pueden ser de dos tipos, condicionadas y no condicionadas a un uso predeterminado:

- a) Las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades. A su vez, pueden ser de dos clases:
 - Proporcionadas al ámbito de prestación de un servicio, “compensadoras”.
 - Por una suma global, “a tanto alzado”, destinada a dicha prestación.
- b) Las transferencias no condicionadas serían las más adecuadas para redistribuir el ingreso.

Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias debería dar lugar a un tipo de sistema diferente (Oates, 1977).



Ideas Claves

Idea clave

Las disparidades en términos de ingresos constituyen la desventaja de la descentralización. Para que los niveles de prestación de servicios sean similares, se requieren sistemas de transferencias.

TEMA 4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA EN COLOMBIA

UNIDAD

1


Importante
Importante

El Artículo primero de la Constitución Política de Colombia establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. El Artículo 287 reitera la autonomía de los entes territoriales.

Sin embargo, desde la promulgación de la Constitución Política, los sucesivos gobiernos centrales han cuestionado y promulgado normas (decretos) y, a través del Congreso, leyes y actos legislativos tendentes a centralizar funciones cedidas en la Constitución y, en su defecto, a contrarrestar la autonomía reconocida en los Artículos 1 y 287, con el argumento permanente de no poder cumplir con las obligaciones fiscales; es decir, con los porcentajes de transferencias que debe realizar el gobierno central a los entes territoriales para salud, educación y propósito general.

4.1. ANTECEDENTES AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA (PERIODO 1968-1982)

De acuerdo con el diagnóstico del informe de la Comisión de reforma tributaria del año 1969, a cargo del profesor Richard Musgrave, desde mediados de la década de los años setenta se hizo evidente en Colombia una crisis del modelo de desarrollo y de la administración central del Estado para impulsar el crecimiento, mejorar el ingreso per cápita y prestar servicios públicos. Se hizo notoria la carencia de una clara definición de



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

**TEMA 4.
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL,
DEPENDENCIA FISCAL Y
AUTONOMÍA EN COLOMBIA**


EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

funciones y de competencias propias de los gobiernos subnacionales. Esto derivó en el impulso de una serie de reformas en la estructura de ese modelo. Según informe de la Contraloría General de la República, CGR, 2002, para la “misión Musgrave”:

La finalidad del desarrollo económico es la de mejorar el bienestar del pueblo colombiano, mediante la elevación de su nivel de vida material. Esto significa no solamente aumentar el crecimiento en términos globales, sino también el ingreso per cápita. [...] Con un promedio de 1.3%, el crecimiento de ingresos per cápita ha sido bajo en relación con otros países en proceso de desarrollo, muy inferior al de muchos otros países de América Latina, y muy por debajo también de lo que será necesario para elevar en forma significativa el nivel de vida de la mayoría de su población. (Misión Musgrave, 2002).

Entre los pasos dados en el ámbito tributario, se decidió iniciar el proceso mediante la cesión de varios impuestos nacionales: Licores, espectáculos públicos y consumo de cerveza de producción nacional, entre otros.

Estas tendencias se fortalecieron con la Reforma Constitucional. El Acto legislativo No. de 1968 creó el situado fiscal, la Ley 33 de 1968 cedió el 10% del impuesto a las ventas a los departamentos y al Distrito de Bogotá a partir del año 1969 y desde 1971 el 30%, se distribuiría así: Un 30% en partes iguales y el resto, según sus habitantes. Los departamentos debían destinar el 50% a los municipios en proporción al número de habitantes –a la capital de departamento con más de 100.000 habitantes no le podía corresponder más del 10% de participación municipal, salvo que representara más del 55% de la población del departamento–.

Después, la Ley 46 de 1971 reglamentó el situado fiscal y estableció que las transferencias se destinaran a competencias. Es decir, que los recursos fueran destinados a la prestación de servicios por parte de los entes territoriales: En la Ley de presupuesto el 15% mínimo y el 25% máximo de los ingresos ordinarios de la nación debía destinarse a cubrir los gastos de funcionamiento de educación primaria y salud pública. Este monto se denominó situado fiscal, del cual el 30% se distribuyó entre los departamentos, las intendencias y comisarías y

UNIDAD

1

**TEMA 4.
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL,
DEPENDENCIA FISCAL Y
AUTONOMÍA EN COLOMBIA**



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

el Distrito Especial de Bogotá en proporciones iguales y el 70% en función de su respectiva población. Sumados los montos, debería destinarse un 74% para educación y el 26% para salud.

En el periodo comprendido entre 1968 y 1983 se contrataron dos misiones distintas con un mismo objetivo: Revisar el sistema tributario y el gasto público de la nación, así como los departamentos y municipios con miras a adaptarlos a las necesidades del desarrollo económico y social del país: La misión Musgrave creada en 1968 y la misión *Bird-Wiesner* en 1978.

Además del análisis de los problemas de la tributación, a la misión Musgrave se le solicitó revisar la distribución de la prestación de servicios por parte del gobierno nacional, los departamentos y los municipios.

“Esto es de una importancia especial en un país como Colombia donde existe una marcada diferencia entre una región y otra, y las unidades gubernamentales subnacionales tienen un papel muy importante en la conducción de los asuntos públicos” (Musgrave 1969, p. 195).

La Misión Richard Bird (1981), mostró la misma preocupación cuando afirmó en 1981 que “uno de los temas recurrentes en la discusión pública en Colombia es el desarrollo regional [...]. El concepto de disparidad regional, que subyace a lo que se denomina el problema regional, tiene significados muy diversos”. El concepto, según la misión, se refiere:

- A veces, a las diferencias en el nivel absoluto de la actividad económica o concentración del desarrollo en algunas regiones o ciudades de un país.
- Otras, se utiliza el concepto para hablar de las diferencias en el crecimiento económico de las regiones.
- Finalmente, las regiones se diferencian en el nivel de ingresos de sus habitantes.

UNIDAD

1

TEMA 4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA EN COLOMBIA

En ese mismo sentido, dos décadas más adelante, la misión Wiesner (1992) concluyó, de manera similar, que la descentralización sí puede contribuir al desarrollo económico.

Se requiere también que la descentralización tenga en cuenta la dirección en la que se mueven las fuerzas del mercado y apoye principios tales como la competencia, los incentivos y la flexibilidad. Es decir, la descentralización debe estimular la búsqueda de nuevas soluciones de gobernabilidad y de gerencia a nivel del sector público local y la incorporación de nuevas iniciativas para el manejo de la problemática regional. Tanto la descentralización como el desarrollo son procesos muy dinámicos y entre ellos debe haber apoyo recíproco y una gran capacidad de adaptación a nuevas circunstancias (Wiesner, 1992).

4.2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA (1983-1990)

En Colombia se utiliza comúnmente el término descentralización territorial para referirse a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución. (DNP, 2002, p. 16).

La descentralización consiste en un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro (Cohen & Peterson, 1996)

El proceso de descentralización en Colombia descansa sobre tres esferas estrechamente interrelacionadas: Política, fiscal y administrativa.

4.2.1. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

- A juicio de algunos estudiosos del tema, los resultados del diagnóstico, en especial los relacionados con la recomendación de política tributaria de la misión Bird-Wiesner, se constituyeron en la expresión jurídica y origen de la Ley 14 de 1983. Con distinta suerte corrieron las recomendaciones orientadas a reconocer la



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

TEMA 4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA EN COLOMBIA


EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

diferenciación y autonomía de las entidades territoriales. La citada ley reformó los impuestos locales y se considera como el primer “estatuto de ingresos territoriales”, orientada a realizar un nuevo arreglo institucional que modificara esa dispersión y heterogeneidad en las bases tributarias del nivel territorial.

- La Ley 12 de 1986 cambia el mecanismo de distribución de competencias y reafirma la política de mantener y reforzar la dependencia de los ingresos territoriales en relación con las transferencias de recursos del gobierno nacional. Reorganizó la participación de los municipios en los ingresos de la nación al determinar un aumento progresivo de la cesión del IVA, del 30% hasta alcanzar el 50% en 1992, de acuerdo con el tamaño poblacional de los departamentos y municipios, y una parte adicional para municipios con menos de 100.000 habitantes. Condicionó así la cesión a que el 74,2% de los recursos debería destinarse a gastos de inversión –obras de infraestructura– y el otro porcentaje de libre disponibilidad, según criterio de los gobiernos municipales.
- La Ley 44 de 1990 intentó de manera tímida reducir el número de gravámenes en el ámbito territorial al crear el impuesto predial unificado: Agregó los impuestos prediales, parques y arborización, la sobretasa de levantamiento catastral y la contribución de desarrollo municipal; asimismo, generó la opción del autoavalúo, como mecanismo para lograr la actualización de la base gravable e incrementarla anualmente, según el índice de inflación.

4.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN (1991-2007)

La Constitución Política de 1991, marcó el inicio de un periodo caracterizado por cambios profundos y contradictorios en la formulación de políticas respecto de las finanzas públicas territoriales. El caso más discutido tiene relación con las transferencias y, en particular, con el mecanismo inflexible que determina su monto. Este mecanismo automático se convirtió en uno de los factores que pudo contribuir al deterioro de las finanzas del gobierno central nacional. La dinámica que tomaron estos recursos explica cerca de una tercera parte del gasto de este nivel de gobierno.

UNIDAD

1

 **Importante**

Importante

La Constitución Política en 1991 y, posteriormente, sus normas reglamentarias en descentralización fiscal incrementaron el volumen de transferencias del gobierno central hacia los departamentos y municipios. Redefinieron y aumentaron, además, las funciones y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno.

Los Artículos 356 y 357 de la Constitución establecieron el marco general de asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales y la distribución de las transferencias del gobierno nacional hacia las entidades territoriales:

- El Artículo 356 definió el destino de los recursos del situado fiscal –salud y educación, pero no determinó el porcentaje de los ingresos corrientes por transferir para este objetivo y estableció la forma de distribución entre los gobiernos departamentales y los distritos especiales. Este artículo determinó además que no se “podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.
- El Artículo 357 definió el destino de los recursos del situado fiscal y estableció la forma de distribución entre los gobiernos departamentales y los distritos especiales, y también señaló claramente los porcentajes de los ingresos corrientes por transferir a los municipios, pero no estableció los programas específicos de gasto por financiar con estos recursos. Este artículo determinó además que no se “podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.



UNIDAD

1

**TEMA 4. DESCENTRALIZACIÓN
DISCIPLINADA EN LO FISCAL,
DEPENDENCIA FISCAL Y
AUTONOMÍA EN COLOMBIA**



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

- El mecanismo de las transferencias, de nuevo, se acogió como el instrumento para profundizar el proceso de la descentralización en Colombia. Estas transferencias se incrementaron del 2.4% al 4.4% del PIB entre los años 1991 y 2000; las transferencias representan un 25% de los gastos totales del presupuesto general de la nación.
- El problema del déficit fiscal del gobierno central ha sido atribuido en gran parte a las transferencias a los departamentos y municipios; en particular, después de la Constitución Política del año 1991. En general, el país entró en un círculo vicioso: El problema del déficit en buena parte se origina en las transferencias y, por la misma inflexibilidad del modelo, al incrementar los ingresos tributarios del orden nacional para solucionar el déficit, se incrementa el monto de las transferencias y el mismo déficit. Además, sin desconocer que hasta el año 2007 el principal componente del gasto público del gobierno central lo constituye la deuda pública en cerca del 40% del presupuesto general de la nación.
- En el desarrollo de la Constitución, la Ley 60 de 1993 reformó el sistema de transferencias y estableció las participaciones y el situado fiscal como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación. Se complementa tal interés con la Ley 29 de 1989 –distribución de competencias en educación–, Ley 10 de 1990 –distribución de competencias en salud–, Ley 142 de 1994 –sectorial de servicios públicos–, Ley 30 de 1992 de educación superior –financiación de educación superior–, Ley 100 de 1994 –sistema de seguridad social– y Ley 115 de 1994 General de educación.
- El Acto Legislativo 1 de 30 de julio de 2001 presentado por el gobierno nacional se fundamentó en que parte del déficit fiscal se atribuía a los Artículos 356 y 357 de la Constitución política, en tanto que las transferencias estaban atadas a la evolución de los ingresos corrientes de la nación. El gobierno argumentó que cualquier reforma tributaria que pretendiera incrementar los ingresos tributarios se veía contrarrestada por la obligación de transferir ese esfuerzo fiscal a las entidades territoriales. La Ley 617 de 2000 –saneamiento fiscal territorial– y la Ley 715 de 2001 –de reforma al sistema de participaciones o de

UNIDAD

1

TEMA 4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA EN COLOMBIA

redistribución de competencias– que derogó la Ley 60 de 1993 se constituyen en el complemento y desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2001.

- La Ley 617 de 2000 se constituyó en la manifestación de la concepción centralista en el manejo de las finanzas públicas y, por lo tanto, de mayor dependencia fiscal y de menor autonomía. Esta Ley fijó límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y señaló los requisitos para la creación de municipios. Finalmente, autorizó a la nación la posibilidad de otorgar garantía al endeudamiento de las entidades territoriales para contratar créditos nuevos, sólo si se destinaban a efectuar programas de ajuste fiscal.
- De acuerdo con el Artículo 3 de la Ley 715 de 2001, se establece el Sistema General de Participaciones – transferencias intergubernamentales–: Destinación específica – condicionada y equivalente– para salud, educación y propósito general, 10% adicional por eficiencia administrativa. Por tanto, las transferencias intergubernamentales en Colombia son de tipo condicionadas y, en parte, equivalentes.



 **Importante**

Importante

El Acto Legislativo 04 de 2007 señala que el Gobierno debe definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. La estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

UNIDAD

1

- En desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007, el Decreto 28 de 2008 define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios y el uso adecuado de los recursos. Las disposiciones serán aplicables a los entes territoriales y a los responsables de la administración y la ejecución de los recursos de asignación especial del Sistema General de Participaciones con destino a los resguardos indígenas (Figura 1).

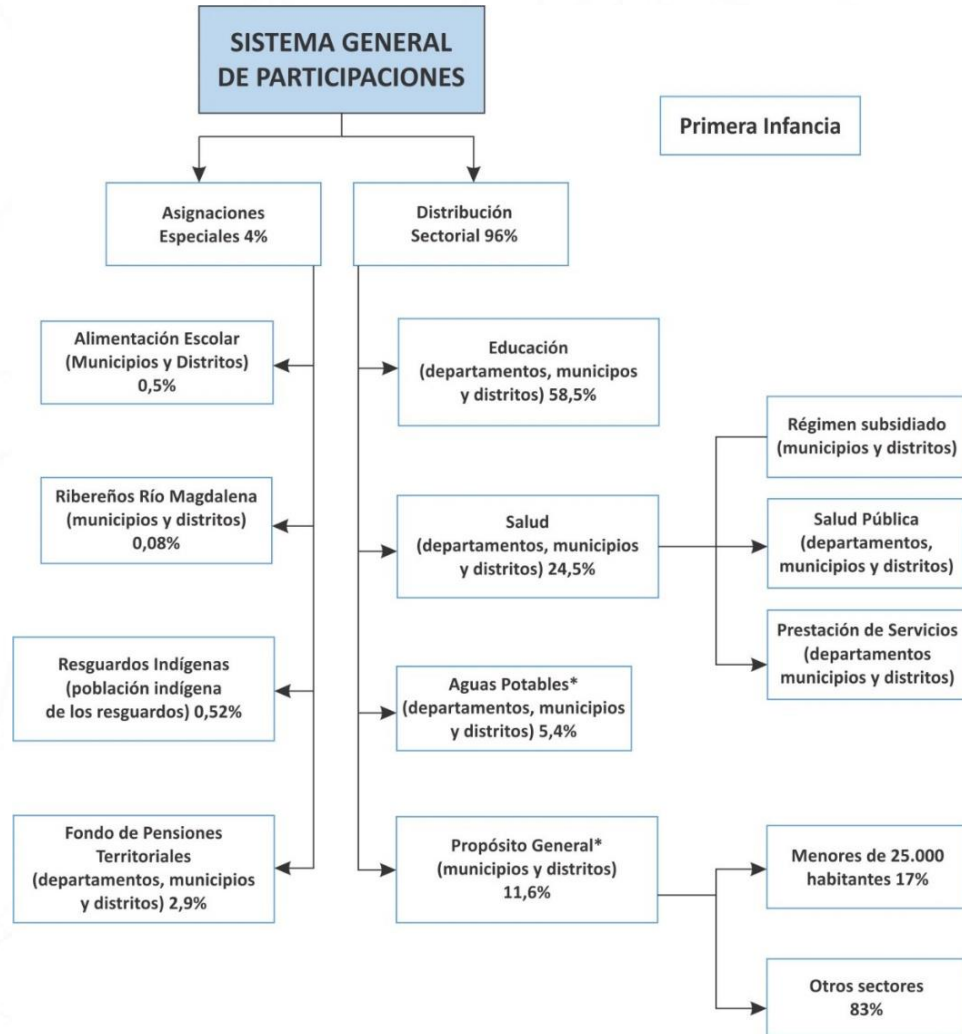


Figura 1. Acto Legislativo 4 de 2007, “por el cual se reforman los Artículos 356 y 357 de la Constitución

Política”

UNIDAD
1

TEMA 4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA EN COLOMBIA



* Corresponde al Proyecto de Ley radicado por el cual se reglamenta el Acto Legislativo 04 de 2007.

Fuente: DNP (2007).

UNIDAD

1

**TEMA 4.
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL,
DEPENDENCIA FISCAL Y
AUTONOMÍA EN COLOMBIA** Ideas Claves**Idea clave**

La fuerte concentración del ingreso tributario es un reflejo de las disparidades de desarrollo económico y social de las localidades y las regiones colombianas.

La autonomía se encuentra limitada, puesto que el gobierno central decide, en última instancia, el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por su parte, los gobiernos departamentales y municipales cumplen el papel de administrar las políticas del gobierno central.

 Importante**Importante**

Diferentes estudios y análisis de la descentralización fiscal en Colombia muestran como resultado la concentración fiscal en unos cuantos municipios y departamentos y, en consecuencia, también la concentración de los ingresos fiscales: Bogotá (ciudad capital) y otros cuarenta municipios, de un total de 1098, recaudan el 82% del recaudo tributario municipal. De los 32 departamentos, seis recaudan el 63% del recaudo tributario agregado departamental.

UNIDAD

1

TEMA 4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, DEPENDENCIA FISCAL Y AUTONOMÍA EN COLOMBIA

La fuerte concentración del ingreso tributario es un reflejo de las disparidades de desarrollo económico y social de las localidades y las regiones colombianas. Veinte grandes ciudades concentran a su vez la mayor parte de la población y de la actividad económica; por eso, su nivel de recaudo es más elevado que el de los municipios de categorías tres a seis.

La Figura 2 muestra la capacidad fiscal de municipios y departamentos de Colombia; del mismo modo, la dependencia fiscal de la mayoría de municipios y departamentos. Dependencia que les resta autonomía y capacidad de tomar decisiones.

A este hecho se adiciona la baja autonomía otorgada por el gobierno central a los entes territoriales. Valga decir que, en realidad, el modelo colombiano de Estado unitario descentralizado no se ha materializado y los entes territoriales continúan con una gran dependencia fiscal y cada vez con menor autonomía.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

**Ideas Claves****Idea clave**

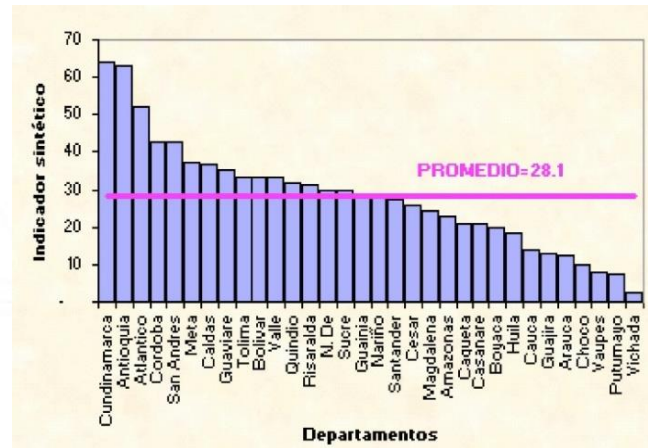
El modelo colombiano de Estado unitario descentralizado no se ha materializado y los entes territoriales continúan con una gran dependencia fiscal y cada vez con menor autonomía.

Figura 2. Indicador de capacidad fiscal y su relación con el desempeño fiscal, 2003

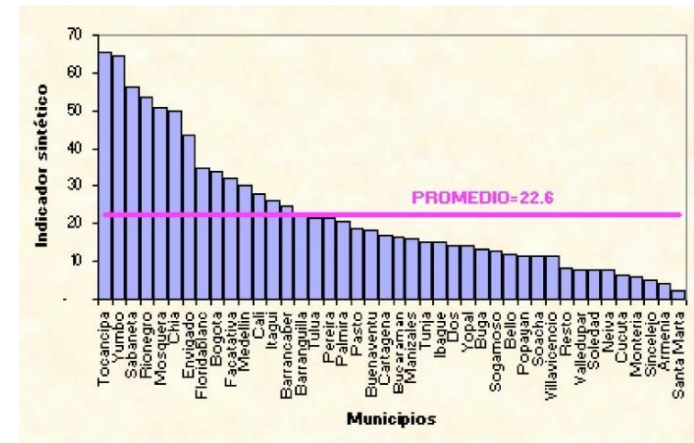
UNIDAD

1

Departamentos



Municipios



Fuente: DNP (2005).

Este nivel de concentración ha sido permanente en la historia en Colombia, y ha afectado a las decisiones públicas en materia de asignación de recursos y a la capacidad de los gobiernos territoriales para dar respuesta a las demandas por servicios sociales que demanda la población.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

CONCLUSIONES

UNIDAD

1

Ideas Claves

Idea clave

El sistema de descentralización fiscal vigente perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional.

El sistema de descentralización fiscal colombiano se encuentra más cerca del modelo centralizado. Los gobiernos municipales y departamentales no cuentan con autonomía para establecer impuestos ni para distribuir sus gastos. El establecimiento de bases gravables y rangos de tarifas ha correspondido exclusivamente al Congreso por iniciativa del gobierno central. Los impuestos cedidos han estado condicionados a que los recursos deban destinarse a rubros de gasto determinados por ley. Por tanto, una gran parte del gasto local no resulta de decisiones autónomas porque se financia con recursos de transferencias del gobierno central y con destinación específica.

El modelo predominante en hacienda y economía pública es el modelo normativo y positivo. Sin embargo, tiene limitaciones y restricciones en cuanto al análisis, a la metodología e instrumentos de aplicación. Como casi todos los modelos, trata de ajustar la realidad al modelo y no al contrario; si la realidad no se ajusta al modelo, la realidad debe cambiar. En este sentido, al parecer, el principal objetivo de la descentralización fue mejorar la eficiencia del gasto público nacional al delegar su ejecución en los gobiernos territoriales. Por esta vía, el proceso de reformas a la descentralización fiscal ha venido imprimiendo un alto grado de inflexibilidad al manejo presupuestal del gobierno central, y esto no se ha traducido en una mayor autonomía fiscal de los gobiernos territoriales.



EDUCACIÓN



VIVIENDA



INFRAESTRUCTURA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1



Importante

Importante

Las decisiones finales en materia de bienes públicos y de asuntos públicos relacionados con el gasto, los impuestos, la distribución de la renta, el problema de justicia e igualdad y la pobreza son asuntos que debe solucionar la sociedad en su conjunto. El mecanismo político de decisión por mayoría presenta grandes falencias: finalmente, quienes tienen el poder de decisión es una minoría representativa que accede al poder a través del poder del dinero con el claro objetivo de defender sus intereses

En general, se puede concluir que el sistema de descentralización fiscal vigente perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional. Las transferencias nacionales tienen destinación específica; el sistema no está orientado a que los territorios tengan un mayor nivel de recursos propios y, además, algunos de estos recursos también tienen destinación específica.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

ESTUDIO DE CASO

El proceso de descentralización en Colombia descansa sobre tres esferas estrechamente interrelacionadas: Política, fiscal y administrativa.

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. En Colombia, este proceso ha obedecido más a principios teóricos, a modelos y prácticas de países desarrollados que a una discusión y decisión autónoma de la sociedad colombiana.

UNIDAD

1

Los debates teóricos en Hacienda Pública a finales de los años setenta del siglo XX, muestran cómo las fallas del gobierno (en contraposición a las fallas del mercado que fueron el sustento para justificar la intervención del estado en la actividad económica en las tres décadas anteriores) presentan más fallas que las soluciones pretendidas.

Desde los años setenta del siglo XX, se resalta la eficiencia como instrumento para una mejor asignación de los programas de gasto público y recaudación de impuestos. Los debates sobre la equidad pasan a un segundo plano. Se argumenta que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento para reducir la pobreza, alcanzar el desarrollo económico y ampliar la participación ciudadana y la democracia; pero, en la práctica, la descentralización, y en particular la fiscal, ha estado orientada por la eficiencia del gasto público.

En términos generales, no existe una política pública coherente de largo plazo en materia de descentralización fiscal, y ésta no obedece siquiera a la aplicación de unos principios teóricos sino a situaciones coyunturales, a corto plazo, que no permiten resolver los problemas estructurales de la sociedad colombiana y menos, acceder a un mayor nivel de autonomía local y regional.

Aproximación al problema

El sistema de descentralización fiscal vigente perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional, por cuanto las transferencias nacionales tienen destinación específica, el sistema no está orientado a que los territorios tengan un mayor nivel de recursos propios, y porque incluso algunos de estos recursos también tienen destinación específica.

El Decreto 28 de 2008, en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007, define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios y el uso adecuado de los recursos.

Las disposiciones serán aplicables a los entes territoriales y a los responsables de la administración y la ejecución de los recursos de asignación especial del Sistema General de Participaciones con destino a los resguardos indígenas. Así, una vez más, los entes territoriales encuentran un tratamiento de tutela; es decir, de menores de edad, lo cual significa menos autonomía fiscal para la orientación de sus recursos.

Cuestiones para reflexionar

- ¿Es posible una mayor autonomía fiscal en Colombia para los departamentos y municipios?
- ¿Qué ocurriría si Colombia se organiza territorialmente por regiones?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

Aguilar, S. (1969) Provision for Social Goods, Margolis, en: J., y Guitton, H. (eds.) *Public Economics*. Londres: McMillan.

Bird, R. (1981). *Misión de finanzas intergubernamentales, informe final de la misión*. Bogotá.

Contraloría General de la República de Colombia (2002). *Reasignación de la carga tributaria en Colombia: Propuestas y alternativas*. Bogotá: CGR.

DNP (2002). *Evaluación de la descentralización en Colombia: Balance de una década*, Tomo I. Bogotá: DNP.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

DNP. Departamento Nacional de Planeación, (sf). pp. 123-124.

Finot, I. (2002). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*, Serie Gestión Pública. Vol. 12. Santiago de Chile: ILPES/Cepal.

Forero Pineda, C. et ál. (1997). *Descentralización y participación ciudadana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores/Universidad Nacional de Colombia.

Musgrave, R. A. (1969). *Comisión de reforma tributaria: Informe Musgrave. Bases para una reforma tributaria en Colombia*. Bogotá: Banco Popular.

Musgrave, R. A. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid.

Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B. (1992) *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A., y Peacock, A. (1958) *Classics in the Theory of Public Finance*. Nueva York: St. Martin Press.

Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de administración Local, Colección Nuevo Urbanismo.

Rojas Hurtado, F. (1995). La descentralización fiscal en América Latina, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Vol. 3. Caracas.

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*. Vol. 64, núm. 5.



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

Wiesner Duran, E. (1992). *Informe final de la misión para la descentralización: Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

— (2004). El origen político del déficit fiscal, Colombia: El contexto institucional 20 años después. Instituto Colombiano de Derecho Tributario: XXVIII Jornada Cartagena, febrero 18-20. Documento 251, serie Archivos de economía, DNP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual

Antonio Vázquez Barquero. 2000. Proyecto Cepal/GTZ de desarrollo económico local y descentralización. Santiago de Chile. Cepal/GTZ.

El federalismo fiscal es una perspectiva económica enmarcada en el campo de las finanzas públicas, un modelo derivado del trabajo del profesor Musgrave (Oates, 1977). Una de las contribuciones de Musgrave consistió en dividir las funciones del Estado en tres clases (Musgrave, 1959): Estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos.

Para el profesor Samuelson (1954), las finanzas públicas, dada la inoperancia del mercado, deberían buscar otros mecanismos de revelación de preferencias y asignación del costo de los bienes públicos a sus usuarios, o “deberán ser elegidas otras clases de voto señal [...]. La solución existe; el problema es encontrarla”. Dos años más tarde, el profesor Tiebout planteaba una “solución conceptual” al problema planteado por el profesor Samuelson, para determinados bienes locales, la cual provenía de la mano del espacio. “Bastaría con suponer una total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, y prescindir de todos los factores no fiscales que arraigan al hombre a una tierra, para que se produjera un desplazamiento de la población hacia aquella hacienda local cuya estructura de ingreso y gasto más se adapta a sus preferencias”. Con la fórmula de Tiebout “se vota con los pies”. El modelo de Tiebout es un modelo de demanda...” (Oates, 1977).

El profesor Oates, en el capítulo 2 de *Federalismo Fiscal*, ofrece un importante complemento teórico al modelo de Tiebout, en lo que el mismo denominó el teorema de la descentralización: Aquí, según el profesor Oates,



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1

existe una perfecta correspondencia entre asentamiento de población en un área, preferencias de esta población por los servicios públicos y provisión de dichos servicios por aquella hacienda local; se cumplen las condiciones para la existencia de un óptimo paretiano. En otras palabras, la solución final a la que conduce la dinámica presentada por Tiebout es óptima bajo el criterio de Pareto (Oates, 1977). Las críticas al modelo de Tiebout señalan que considera solamente las preferencias y no las fuentes de ingreso de las personas, pues para la mayoría de éstas, la decisión de cambiar de residencia depende no solamente de sus preferencias sino, principalmente, de las probabilidades de conseguir un mejor empleo.

The Pure Theory of Public Expenditure, Review Economics and Statistics

Paul Samuelson. 1954. Vol. 36. Versión en español en Revista de Hacienda Pública Española. Vol. 5 (1970).

- (1955) “Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure”, Review Economics and Statistics. Vol. 37. Versión en español en Revista de Hacienda Pública Española. Vol. 5 (1970).
- (1958) “Aspectos de las teorías de los gastos públicos”. Versión en español en Revista de Hacienda Pública Española. Vol. 5 (1970).
- (1969 –Biarritz 1966–) “La Teoría del Gasto Público y la Tributación”, Margolis, J.; Guitton, H. (eds.) Public Economics. McMillan. Versión en español en Revista de Hacienda Pública Española. Vol. 5 (1970).

La denominada teoría de los bienes públicos, o sociales, descansa en buena parte en el paradigma Musgrave-Samuelson que, a su vez, parte del enfoque Wicksell-Lindhal.

La aportación de Samuelson se encuentra en una serie de trabajos, de los cuales revisamos los publicados en los años 1954, 1955, 1958 y 1969 (conferencia de Biarritz 1966; en este último trabajo, además de constituirse en una revisión de sus trabajos anteriores, polemiza con Musgrave). De Musgrave revisamos los trabajos de los años 1959, 1969 (conferencia de Biarritz 1966) y 1992.

En el Artículo presentado por Samuelson a la conferencia de Biarritz (“Muchas de mis críticas son atendidas por las reformulaciones de Musgrave en su ponencia para esta conferencia; y de las conversaciones con personas afines que sé que estamos en la mayor parte de las cuestiones en acuerdo básico” (Samuelson, 1969, p. 194) del año 1966, convocada por la *International Economic Association*, el autor trata los problemas del gasto



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

UNIDAD

1



EDUCACIÓN



INFRAESTRUCTURA



VIVIENDA



MEDIO AMBIENTE

público y la tributación, vuelve sobre el tema de los bienes públicos, variando su primera definición, y controvierte con la otra gran figura de la época, el profesor Musgrave (1969).

Samuelson (1969, pp. 199-200) plantea que nada objetó a las críticas de sus trabajos anteriores, sobre que la mayor parte de la realidad caía entre esos polos extremos, y que en su lugar sugirió que esos casos reales podrían ser probablemente analizados con fruto como una “mezcla” de los dos casos polares. Y que la mayor parte de los casos presentados como ajenos a uno u otro polo, en realidad pueden considerarse formalmente como pertenecientes al polo de bien público en vez de tener que considerarse como una mezcla entre los dos polos.

“Un bien público es aquel que figura en las funciones de utilidad de dos o más individuos”. Según Samuelson, ésta es la definición de bien público que considera en su trabajo de 1969 (p. 200), y la que debería haber definido como tal en sus artículos anteriores. ¿Qué nos queda? se pregunta Samuelson, y su respuesta es: Tenemos de un lado un polo, el caso de un bien privado, y de otro lado, todo el resto del mundo integrado en el terreno del bien público en razón de la presencia de algún “efecto externo de consumo” Samuelson (1969, p. 201) comenta que, en esa misma conferencia de Biarritz (1966), “en su actual ensayo Musgrave usa la expresión algo curiosa de “no rivalidad de consumo” para referirse a lo que yo denomino “efectos externos de consumo”): Es decir, por una parte los bienes privados puros en los que el mecanismo del mercado funciona de manera óptima, y de otra, todo el amplio campo cubierto por los efectos externos de consumo, o sea, los bienes públicos.

Musgrave (1959) advierte algunos problemas en cuanto a realismo en el modelo de Samuelson, pues, la abstracción es tal que, frente a las opciones que incorporan el proceso de votación política, se pierde toda idea de interacción entre teoría y mundo real. Según Musgrave, la formulación del modelo es relevante para determinar las condiciones de optimalidad, pero irrelevante para la actuación política por excluir la revelación de preferencias, y por no contemplar el proceso conjunto de imposición-gasto.

Musgrave, con base en sus escritos anteriores (en especial 1959 y 1969) y de los desarrollos por Samuelson, formuló un modelo presupuestario (1973), bajo la forma gráfica, con el fin de demostrar cómo podían satisfacerse los criterios de:

UNIDAD

1

- Un Estado de distribución de la renta.
- La imposición para proveer los bienes públicos y distribuir su costo entre los individuos.
- Proveer un mecanismo de revelación de preferencias, incorporando así el proceso político de votación en el modelo.

