

ocupan la parte final de este trabajo de Buchanan junto con, tal como ya hemos indicado también con anterioridad, la demostración empírica, a través del ejemplo de la Seguridad Social, de cómo el moderno paradigma de la elección pública en la Hacienda Pública difiere del paradigma post-Marshalliano.

Tras esta introducción de carácter general, vamos ya, sin más discusión previa, a analizar este artículo del profesor James. M. Buchanan.

## LA HACIENDA PUBLICA POSTERIOR A MARSHALL

Para Buchanan, tanto el análisis positivo como el planteamiento normativo de la Hacienda Pública en la economía post-Marshalliana, están limitados al razonamiento en lengua inglesa.

El análisis positivo está restringido casi exclusivamente a las teorías de la traslación y de la incidencia. Y, en efecto, como Marshall mismo reconoció explícitamente en sus *Principios de Economía*, la teoría de la traslación impositiva llegó a ser casi el instrumento ideal para aplicar los principios de la teoría de los precios comparativos. Dentro de ciertos límites, el economista podía predecir los efectos de un impuesto sobre la conducta de las personas y empresas en la economía privada, y, a través de ella, sobre los efectos agregados sobre variables tales como los precios relativos, *outputs*, beneficios, y la estructura industrial de sectores particulares.

Desde el punto de vista de este análisis estrictamente positivo, el economista no tiene por qué preguntarse sobre el propósito político de la imposición ni debe introducir la evaluación externa de los instrumentos impositivos alternativos. Este subárea de la Hacienda Pública, que se aplica esencialmente a la teoría de los precios, ha continuado siendo desarrollada por análisis técnicos más sofisticados que actualmente han llevado desde el marco del equilibrio parcial de Marshall al campo del equilibrio general, incluyendo las prolongaciones a las economías abiertas. No se ha producido aquí el cambio de paradigma básico a que Buchanan se refiere en este artículo, pero este subárea ha sido relegada necesariamente a un papel relativamente menos importante en la amplia teoría de la "economía pública" que ha surgido.

Al lado de esta teoría positiva de la imposición post-Marshalliana hay que citar la que se puede calificar como la "teoría" normativa de la imposición post-Pigouviana. Esta exposición normativa surgió vagamente de

la tradición filosófica utilitarista y tuvo como propósito la derivación de los "principios" normativos a la imposición. El más sofisticado de éstos, desarrollado más ampliamente por Pigou en su *A Study of Public Finance* (Editorial Macmillan, Londres, 1928), era el del "sacrificio equimarginal", que se basaba en una aplicación simplista del cálculo en un contexto de fingida comparación de la utilidad interpersonal.

Este planteamiento normativo fue mucho menos riguroso intelectualmente que el análisis positivo de la incidencia fiscal y, en efecto, el tratamiento normativo de la imposición entre los economistas de lengua inglesa estuvo casi medio siglo desfasado de la más sofisticada discusión en el continente europeo.

Los "principios" normativos de la imposición, que fueron seriamente discutidos, pueden parecer caprichosos cuando son contemplados en un paradigma moderno post-Wickselliano o de elección colectiva. Pero estos "principios" adquieren gran importancia práctica tan pronto como reconocemos que las referidas instituciones impositivas encuentren sus orígenes intelectuales en esas normas, las cuales también, en gran medida, informan las críticas de la política moderna de las estructuras impositivas, con llamadas continuas a la reforma fiscal. Y en este sentido, el profesor Buchanan señala cómo la mayoría de los modernos partidarios de la reforma, entre los que destaca especialmente a Joseph Pechman y Stanley Surrey, basan sus argumentos en normas preestablecidas sobre la distribución de las participaciones impositivas, normas que son deducidas independientemente.

Tal como señalábamos ya al comienzo de nuestro comentario, Buchanan destaca las dos principales lagunas existentes en la Hacienda Pública normativa de la tradición post-Marshalliana, post-Pigouviana. Son dos lagunas indudablemente relacionadas, pero completamente distintas. En primer lugar, "el desprecio ampliamente prolongado, e inadmisiblemente metodológicamente, hacia el lado del gasto de la cuenta fiscal. La necesaria interdependencia entre los dos aspectos del presupuesto del sector público debe ser incorporada en cualquier análisis, incluso si el propósito es sostener standards ideales deducidos de alguna escala exterior de evaluación".

Y en segundo lugar, el desprecio u omisión de la propia estructura de decisión colectiva, es decir, el ignorar el proceso de elaboración de las decisiones públicas. El cambio en el paradigma que ha tenido lugar supone, desde luego, la incorporación de ambos elementos. Y no cabe duda de la importancia del mismo, habida cuenta de la ampliación que ha producido en las líneas de investigación, tanto desde un punto de vista positivo como

desde el enfoque normativo, como iremos viendo a lo largo de nuestro análisis.

## LA TEORIA EUROPEA DE LA ECONOMIA PUBLICA

La teoría económica de los mercados había asumido una estructura unificada, gracias a las contribuciones teóricas fundamentales de comienzos de la década de 1870 en Europa, y así, el funcionamiento simultáneo de los mercados de productos finales y de *inputs* productivos cumplía funciones evaluadoras, asignadoras y distributivas.

Los intentos europeos de extender esta estructura lógica desde el sector privado al sector público parecen haber representado importantes aumentos del progreso científico: se intentaba, por tanto, explicar el funcionamiento del sector público de igual forma que el del sector privado, empleando, como decíamos, la misma estructura lógica que, en expresión de Buchanan, "era estéticamente satisfactoria para explicar el funcionamiento de un sector público tan bien como uno privado".

Ya en la década de 1880, Mazzola, Pantaleoni, Sax y De Viti De Marco, hicieron rudimentarios esfuerzos para analizar la economía pública dentro de un marco de cambio. Y así, Sax y Mazzola discutieron el tema de la demanda de bienes públicos a través de la identificación colectiva como diferente de los deseos privados. Por su parte, Pantaleoni extendió el cálculo marginal para aplicarlo al legislador que elige respecto a ambos lados del presupuesto y De Viti De Marco construyó explícitamente un modelo en el cual los consumidores y los productores-oferentes de bienes públicos constituían la misma comunidad de personas.

La mayoría de estas contribuciones europeas han sido recogidas por los profesores Richard A. Musgrave y A. T. Peacock en su *Classics in the Theory of Public Finance* (editada en 1958 por la editorial MacMillan de Londres), y analizadas brevemente por el propio Musgrave en su *The Theory of Public Finance* (McGraw-Hill, Nueva York, 1959) y de forma más amplia por James M. Buchanan (*Fiscal Theory and Political Economy*, Chapel--Hill, University of North Carolina Press, 1960).

Por su parte, el profesor R. Calle Sáiz, de acuerdo con B. S. Sahni y con J. Burkhead y J. Miner (4), engloba las anteriores aportaciones (las de

---

(4) Vid. R. CALLE SAIZ: *Op. cit.*, págs. 5 y 6; B. S. SAHNI: *Public Expenditure Analysis*, Rotterdam University Press, 1972; J. BURKHEAD y J. MINER: *Public Expenditure*, Ed. Mac Millan, Londres, 1971.

Pantaleoni y De Viti De Marco) bajo el llamado “enfoque individualista puro” de la elección social, que sostiene, con carácter general, que la elección social debe basarse en la elección individual y que los gastos públicos deben reflejar las preferencias individuales. En expresión del profesor Calle, “bajo este enfoque, por tanto, la soberanía del consumidor es la base de una teoría del sector público”.

Lo que, evidentemente, no es sino la consecuencia directa de los citados intentos de aplicar al sector público la misma estructura lógica que al privado.

Aparte de las aportaciones italianas ya citadas, dentro de esta teoría europea de la economía pública, la contribución más sofisticada fue hecha por Knut Wicksell en 1896 (5). Explícitamente identificó el error metodológico fundamental en la aproximación entonces ortodoxa, y aproximó los enfoques positivo y normativo combinando el criticismo positivo con las sugerencias normativas para la reforma. Wicksell criticó a los economistas por su error de no reconocer el hecho elemental de que las decisiones colectivas o del sector público surgen de un proceso político más bien que de la mente de algún “déspota benevolente”. Sus sugerencias para la reforma estaban concentradas en la estructura institucional para la toma de las decisiones fiscales, en las instituciones de la elección pública. La regla de unanimidad fue presentada como el distintivo normativo de la eficacia en las decisiones del sector público. A pesar del marco esencialmente normativo de las sugerencias de reforma de Wicksell, el terreno estaba preparado también para el posterior análisis positivo de las estructuras de decisión política.

Estas primeras contribuciones, tanto las italianas de De Viti De Marco, Pantaleoni, etc., como la de Wicksell, fueron proseguidas posteriormente de forma especial en Suecia e Italia, a través fundamentalmente de los trabajos de Erik Lindahl, por un lado, y de Barone y Einaudi, por el otro.

Así, podemos considerar que el intento de Lindahl de examinar más estrechamente la conexión entre las normas de eficacia standard y el proceso de acuerdo político ofreció un punto intermedio entre el esfuerzo primitivo de Wicksell y el moderno análisis de la Hacienda Pública en un proceso democrático (6).

---

(5) KNUT WICKSELL: *Finanztheoretische Untersuchungen* (Jena: Gustav Fischer, 1896). Las partes más importantes están traducidas e incluidas en *Classics in the Theory of Public Finance*, op. cit.

(6) ERIK LINDAHL: *Die Gerechtigkeit der Besteuerung* (Lund, 1919). La parte central también ha sido traducida e incluida en *Classics in the Theory of Public Finance*, op. cit.

La solución propuesta por Lindahl, el campo de los llamados impuestos-precios Lindahl, o equilibrio de Lindahl, ha venido a ocupar la atención de diversos analistas sofisticados, quienes han intentado extender la teoría moderna del equilibrio general comparativo hasta incluir el sector público. Entre ellos, citaremos los estudios de Duncan Foley, "Lindahl's Solution and the Core of an Economy with Public Goods", publicado en la revista *Econométrica* (núm. 38, de enero de 1970); de T. Bergstrom, *A Scandinavian Consensus Solution for Efficient Income Distribution Among Nonmalevolent Consumers*, y el de D. J. Roberts, *The Lindahl's Solution for Economies with Public Goods* (7).

En cuanto a la tradición italiana, de acuerdo con las primeras aportaciones, estaba caracterizada por un énfasis en las necesarias asunciones políticas requeridas por una teoría positiva o normativa de la economía pública. Los italianos concedieron mucha más atención a las implicaciones de estructuras políticas no democráticas para la aparición y viabilidad de las instituciones fiscales, sobre ambos lados, impuestos y gastos, que sus colegas continentales. Estos aspectos, en particular, fueron útiles en el análisis de las instituciones de oferta de la economía pública, un análisis que permanece aún en sus estados formativos. Aparte de estas importantes apreciaciones, Barone y Einaudi, en particular, fueron agudamente críticos del marco utilitarista de la discusión normativa de los principios impositivos realizada en lengua inglesa, es decir, del marco utilizado por la "teoría normativa" post-Pigouviana de la imposición (8).

---

(7) Estos dos últimos publicados, respectivamente, en el *Journal of Economic Theory*, en diciembre de 1970, y en el *Journal of Public Economies*, de febrero de 1974.

(8) Barone, junto al anteriormente citado Mazzola y junto a Montemartini, desarrollaron el llamado "enfoque colectivo puro" de la elección social que, posteriormente, continuarían G. Colm, Ch. E. Lindblom y A. Wildavsky. Este enfoque destaca el papel de las instituciones colectivas, como opuestas a las preferencias individuales, para la elección social. En lo que concierne al gasto público, este enfoque colectivo puro implica que es responsabilidad de la autoridad política imponer una política general de bienestar. En otras palabras: para este enfoque colectivo puro, las decisiones del sector público pueden no estar necesariamente conformes con las preferencias individuales, pero pueden tener conocimiento del interés público. Para un análisis más profundo de este planteamiento y de las aportaciones más importantes de los investigadores que lo realizan, nos remitimos de nuevo al artículo del profesor CALLE: "Economía Pública y Elección Colectiva", op. cit., págs. 17 a 96.

## EL MARCO DE TRANSICION

La sustancial transformación de la Hacienda Pública americana, objetivo fundamental del análisis del profesor Buchanan en este artículo, como ya hemos indicado, no nació repentinamente de algún descubrimiento de la teoría europea de la economía pública, aunque podría haber pretendido legítimamente que esta teoría, apropiadamente modernizada, era suficientemente completa como para haberla admitido a estos efectos como un escenario intelectual alternativo.

Por el contrario, la transformación surgió lentamente, y en gran parte, influenciada por varias fuentes distintas al análisis estricto de los investigadores continentales. Para Buchanan es bastante significativo, en este sentido, el hecho de que aunque la prioridad en lo que él llamó la teoría del "cambio voluntario" de la economía pública, pertenece a Richard A. Musgrave, quien, en su artículo "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy" (9), y en expresión del propio Buchanan, "ofreció una valoración altamente crítica"; sin embargo, su análisis no era tal como para atraer la atención general hacia el cuerpo de trabajo discutido.

En realidad, se puede decir que hasta la década de 1950, los trabajos en este campo fueron ampliamente despreciados. A parte del artículo de Musgrave, al que acabamos de referirnos, existen otros dos no menos importantes que corrieron igual suerte: el original artículo de Howard R. Bowen, "The Interpretation of Voting in the Allocation of Resources", publicado en el *Quarterly Journal of Economics* de noviembre de 1943, y el posterior del propio Buchanan, "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach", que vio la luz en diciembre de 1949 y que está recogido en el *Journal of Political Economy*.

El artículo de Bowen, que no mostró signos de estar influido por el análisis europeo, combinó dos elementos que debían ser desarrollados más completamente con posterioridad como cabos separados del análisis, la teoría de la demanda de bienes públicos y la teoría del voto. Aunque estropeado por pequeños errores analíticos, el artículo de Bowen fue despreciado probablemente porque era demasiado avanzado respecto a la tendencia del pensamiento analítico de su época. En cuanto a los propios esfuerzos de Buchanan, estaban concentrados en una crítica metodológica del marco normativo posterior a Pigou.

Como dijimos más arriba, hasta los años 50, y más especialmente en

---

(9) Artículo publicado en febrero de 1938 en el *Quarterly Journal of Economics*.

la década de 1960, las investigaciones sobre este campo no tuvieron carácter general; sin embargo, en estos años se sucedieron rápidamente, de forma independiente y sin directa interconexión unas con otras ni con el cuerpo de la teoría de la Hacienda Pública. Buchanan las agrupa en cuatro grandes líneas de análisis:

1. La teoría de la demanda de bienes públicos.
2. La teoría de la votación.
3. La teoría de las constituciones, y
4. La teoría de la oferta de bienes públicos.

Y a continuación pasa a analizar cada una de ellas por separado, intentando distinguir los elementos del análisis positivo y normativo, para a continuación tratar de integrarlas tal como se relacionan con la moderna teoría de la Hacienda Pública. Vamos nosotros también con la misma sistemática.

## LA TEORIA DE LA DEMANDA DE BIENES PUBLICOS

Como se ha señalado previamente, había dos baches en el análisis normativo de la imposición de antes de la II Guerra Mundial, un desprecio hacia el lado del gasto, y un desprecio hacia el proceso de decisión colectiva. La moderna teoría de la Hacienda Pública, como también hemos apuntado ya, incorpora ambos elementos, pero continúan conceptualmente diferentes y eran, hasta cierto punto, desarrollados independientemente.

Paul A. Samuelson escribió su artículo "The Pure Theory of Public Expenditure", publicado en la *Review of Economics and Statistics*, en noviembre de 1954 (10), basado esencialmente en la idea de que puede elaborarse un conjunto internamente consistente de principios para la eficiencia en la economía pública, sin atención al proceso de decisión política. En su trabajo, Samuelson señaló las necesarias condiciones marginales para la eficiencia distributiva en la provisión de bienes públicos o colectivos a una comunidad definida de personas y extendió las normas aceptadas de la economía teórica del bienestar del sector privado al sector público de la economía, utilizando las evaluaciones individuales como piedras angulares.

---

(10) Artículo completado con posterioridad por su "A Theory of Public Expenditure", como señala G. COLM en sus "Comments on Samuelson's Theory of Public Finance", recogidos en *The Review of Economics and Statistics*, noviembre de 1956.

Samuelson expuso lo que él llamó un modelo de caso polar con bienes privados, que constituyen uno de los polos, y bienes públicos, que integran el otro polo. Y como afirma Buchanan, "quizás su contribución primaria consistió en una rigurosa definición de un bien público de 'consumo colectivo', incorporando la no exclusión y la eficiencia completas del consumo común, los dos atributos reconocidos de la 'publicidad' ". En base a estas definiciones, Samuelson establecía una fórmula y trazaba unos gráficos, indicativos de la combinación óptima de bienes privados y públicos, de acuerdo con las preferencias de los individuos integrantes del país de que se trate.

G. Colm, en sus *Comentarios a la Teoría de la Hacienda Pública de Samuelson*, ya citados (11), expone una serie de razones por las que piensa que el planteamiento de Samuelson es inadecuado (12); sin embargo, para Buchanan, éstas y otras tempranas críticas a los rasgos de la polaridad de la clasificación de Samuelson, estuvieron fuera de lugar porque este paso pareció esencial antes que la nueva elaboración del detalle taxonómico pudiera efectuarse.

La formulación matemática de Samuelson de las condiciones para la eficiencia del sector público, sin embargo, no contuvo una teoría normativa comparable de la distribución de las participaciones impositivas. Para Buchanan, las realimentaciones del efecto renta de las participaciones impositivas sobre las evaluaciones individuales de los bienes de consumo colectivo eran incorporadas en el análisis, pero la distribución de las participaciones impositivas eran arbitrariamente seleccionada recurriendo a una función de bienestar social. Esta construcción normativa es completamente diferente de la que se requiere para la definición de las condiciones distributivas para la eficiencia.

Dentro del marco conceptual de Samuelson, el recurso a la función de bienestar social para las distribuciones de las participaciones impositivas era una implicación de su repugnancia para cerrar el modelo de forma análoga al proceso de cambio del sector privado. El no concebía el proceso fiscal como proceso de "cambio", incluso al nivel de abstracción que la exposición requerían. Sin embargo, el análisis de Samuelson puede interpretarse de buena gana positivamente, lo que necesariamente implica un marco de cambio. En este caso, las necesarias condiciones marginales para la eficiencia distributiva se convierten en condiciones que deben ser satis-

(11) Ver nota anterior.

(12) Vid. R. CALLE SAIZ: Op .cit., págs. 24 a 30.



fechas para una solución de equilibrio para los complejos "negocios" que la elección colectiva o política comporta.

Una solución que resulta bastante semejante a la de Samuelson es la del equilibrio de Lindahl (o campo de los impuestos-precio de Lindahl), porque reúne sus mismos requisitos básicos, aunque está restringido arbitrariamente en su distribución de cuotas impositivas inframarginales. Por el contrario, la aproximación más general de Wicksell (13) no intenta especificar las particularidades de un equilibrio. En lugar de eso esta aproximación se concentra en las instituciones para "negociar", e implícitamente define que la eficiencia está cuando todas las ganancias del negocio hayan desaparecido; "en una situación de costes de transacciones cero, incluyendo los costes del contrato, será posible un acuerdo unánime sobre la distribución de la cuota impositiva marginal y sobre la cantidad de bienes públicos a comparar, aunque la posición del acuerdo no sea única y sus características dependan estrictamente del ritmo de ajuste".

## LA TEORIA DE LA VOTACION

El esquema de Wicksell para el cambio fiscal, idealmente operativo bajo una regla de decisión de unanimidad, sin las restricciones anteriores en la distribución de la cuota impositiva, coloca a la "economía pública", metodológicamente, en situación de equivalencia con la "economía privada". La importancia de este planteamiento de Wicksell, punto de partida para los desarrollos que han seguido, no puede ser despreciada. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el mundo no está caracterizado por transacciones de costes cero, y que éstos son especialmente importantes cuando son muchas las personas que deben ponerse de acuerdo sobre resultados individuales.

Las características específicas de los bienes privados permiten que los costes del acuerdo sobre ellos, puedan ser minimizados y por ello ampliamente despreciados en el análisis. Sin embargo, tal desprecio no es posible para el complejo proceso de negociación que la política comporta para los bienes públicos. Como señala el profesor Buchanan, "el mismo Wicksell reconoció en su discusión sobre las mayorías cualificadas, que la constitu-

(13) El propio Buchanan plantea la teoría de los bienes públicos en el marco de WICKSELL en su obra: *The Demand and Supply of Public Goods* (Chicago, Rand McNally, 1968). Fundamentalmente, como él mismo reconoce en el artículo que comentamos, el lado de la demanda, porque el de la oferta es casi totalmente despreciado.

ción política ideal podría no comportar una regla estricta de unanimidad, incluso, para la asamblea legislativa. Y, desde luego, la experiencia histórica en políticas democráticas incluye una variedad extensa de instituciones y reglas de votaciones y decisiones, sólo alguna de las cuales se aproximan al supuesto de la regla de unanimidad”.

Una vez que el supuesto ideal es abandonado, como necesidad para el funcionamiento de estructuras de decisión política de acuerdo con normas de eficiencia más inclusivas, se plantea la siguiente pregunta: ¿Qué reglas deberían escogerse para la elección colectiva? Antes de que esta pregunta pueda ser planteada, dentro de un enfoque normativo de la teoría de la votación, debería efectuarse el análisis positivo de las reglas alternativas, de votación y de las instituciones.

Desde una perspectiva actual de 1975, para Buchanan parece casi increíble que los hacendistas americanos ignoraran completamente el análisis de las reglas de votación anterior a la segunda guerra mundial, aun cuando deban haber reconocido que las consecuencias fiscales estaban relacionadas directamente con la estructura política. En este sentido, señala que, aparte del artículo de Bowen ya citado, no hubo planteamiento ni discusión de las reglas de votación hasta los trabajos originales de Duncan Black y Kenneth Arrow, a fines de los años 1940 y en la década de 1950. Concretamente, el primero de ellos fue el artículo de Black, “On the Rationale of Group Decision Making”, que se publicó en el *Journal of Political Economy* en febrero de 1948, y, en agosto del año 50, Kenneth Arrow publicaba su “Difficulty in the Concept of Social Welfare” (*Journal of Political Economy*). Posteriormente, ambos ampliaron sus investigaciones en este campo (14).

Aunque en sus primeros esfuerzos se dedicó a estudios que se integraban estrictamente en la tradición post-Marshalliana del análisis de la incidencia, Black dirigió posteriormente, en opinión de Buchanan por la influencia que en él tuvieron los trabajos de los economistas italianos, su atención hacia las reglas de votación. Concretamente, la mayor parte de su trabajo se centraba en el análisis de las reglas de la mayoría como medio de toma de decisiones en las colectividades. Buchanan destaca cómo descubrió que “si todas las preferencias individuales pudieran ser colocadas sobre alternativas de forma que apareciesen como escogidas individualmente, el resultado de la regla de la mayoría sería siempre tal que satisfa-

---

(14) DUNCAN BLACK escribió su *The Theory of Committees and Elections* en 1958 (Cambridge University Press), y KENNETH J. ARROW publicó su *Social Choice and Individual Values*, en 1951 (Nueva York, Wiley).

ría las preferencias del votante medio del grupo". Precisamente, señala el profesor Buchanan, esta construcción del votante medio surgió como una importante herramienta para la teoría de la elección pública en los años 60 y especialmente en las aplicaciones de la Hacienda Pública.

En cuanto a Kenneth J. Arrow, su trabajo tuvo generalmente mucha más influencia sobre la teoría económica que la que tuvo el trabajo estrechamente relacionado de Duncan Black. Sin embargo, los efectos específicos sobre la teoría de la Hacienda Pública son menos directos. Arrow colocó su análisis justamente dentro de la discusión de la función de bienestar social que había surgido de la economía teórica del bienestar, y demostró que no existían reglas de decisión colectiva para amalgamar ordenaciones de preferencia individual con un orden social o colectivo consistente. Y esta rigurosa generalización del fenómeno de mayoría cíclica, en opinión de Buchanan, junto al énfasis de Arrow sobre la imposibilidad de generar un orden social encontrando criterios plausibles, "tuvo el efecto de colocar el análisis de las reglas de decisión colectiva directamente en la agenda de investigaciones de los modernos economistas".

## LA TEORIA DE LAS CONSTITUCIONES (REGLAS DE VOTACION)

Una vez que el análisis positivo del funcionamiento de las reglas de votación alternativa fue colocado según la expresión textual de Buchanan, que recogíamos en el apartado anterior, "en la agenda de investigaciones de los modernos economistas", con el reconocimiento wickselliano de que la regla de la no-unanimidad no podía garantizar la eficiencia en sentido estricto, estaba abierto el camino para el desarrollo de una teoría de las constituciones, basado en un análisis de la elección entre un conjunto de instituciones que no llegan a ser ideales para generar resultados colectivos.

Este era, fundamentalmente, el planteamiento de la obra "The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy" (*Ann Arbor Paperbacks*, University of Michigan Press, 1962), que el profesor Buchanan escribió junto al profesor Gordon Tullock. Sin embargo, antes de entrar a analizarla, y en consecuencia a examinar el enfoque de la Teoría de las Constituciones, tema objeto de este apartado, creemos conveniente ya situar a ambos autores dentro de los distintos planteamientos de la elección colectiva, lo que, sin duda, nos hará comprender adecuadamente nuestra exposición posterior, al partir de su posición metodológica frente al tema.

De igual forma que hemos situado las aportaciones anteriores dentro del enfoque individualista puro (Pantaleoni y De Viti De Marco, especialmente) y del enfoque colectivo puro (casos de Barone y Mazzola, por ejemplo) de la elección social, de los que hemos apuntado, aunque muy someramente, sus puntos de partida básicos, hemos de situar a los profesores James M. Buchanan y Gordon Tullock, junto a A. Dawns y R. N. McKean, dentro del llamado "enfoque para-individualista o para-colectivo" de la elección pública, en expresión de Burkhead y Miner.

A diferencia del enfoque individualista puro y del enfoque colectivo puro, y como señala el profesor R. Calle Saíz, este planteamiento "conserva la soberanía del consumidor como base de la adopción de decisiones, pero la elección social actual se considera como resultado de las interacciones entre las instituciones fiscales colectivas y la maximización del comportamiento individual; la organización colectiva se configura, en consecuencia, como una extensión de las funciones de maximización de la utilidad individual" (15).

Una vez expuesto el planteamiento general, vamos a volver a *The Calculus of Consent* (16), obra que, como destaca el propio Buchanan en el artículo que comentamos, "intentaba llevar adelante el análisis de las reglas de decisión alternativa, con énfasis sobre las deseconomías externas políticas inherentes a toda regla de "menos-que-unanimidad" y sobre las perspectivas del comercio de votos como un medio de mitigar los resultados de las intensidades de la preferencia diferencial. Nuestro propósito central era, sin embargo, analizar la elección entre reglas de decisión colectiva y deducir criterios para "el óptimo" a este nivel constitucional. Nuestro procedimiento consistía en volver hacia atrás, al nivel de elección entre reglas, la unanimidad de Wicksell o el criterio del consenso general. La barrera de los costes de transacciones al acuerdo general puede ser completamente reconocida en la etapa de lograr decisiones colectivas sobre variables fiscales específicas (impuesto y gasto). Pero esta necesidad no implica que las personas no puedan tomar acuerdos generalmente sobre reglas o instituciones bajo las cuales puedan tomarse las decisiones consiguientes, sea la regla de mayoría u otras".

Para el profesor Calle, de acuerdo con J. G. Head, la parte más novedosa de esta obra es, precisamente, la importancia de la negociación

---

(15) Vid. R. CALLE SAIZ: Op. cit., págs. 6 y 7.

(16) Vid. J. G. HEAD: "The Welfare Foundations of Public Finance Theory", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finance*, marzo 1965; R. CALLE SAIZ: Op. cit., págs. 134 y sigs.

entre los participantes en el proceso de votación, a través del intercambio o comercio de votos, con la finalidad de conseguir la mayoría en las propuestas en que están especialmente interesados.

El análisis de Buchanan y Tullock era positivo en sentido conceptual e hicieron pocas sugerencias para la reforma institucional; sin embargo, su discusión estaba informada admitidamente por una visión o modelo de proceso constitucional que comportaba normas individualistas.

Y empleando palabras textuales del propio Buchanan, "esta visión era, en su momento, utilizada para explicar los rasgos de las estructuras políticas existentes, rasgos que podían, con legitimidad metodológica comparable, ser explicados con modelos normativos alternativos. Nuestro análisis de las instituciones no era suficientemente completo para permitirnos discriminar entre explicaciones muy cambiantes para el surgimiento y existencia de instituciones políticas observadas".

Hemos recogido un poco más arriba la declaración expresa del profesor Buchanan de que su objetivo en *The Calculus of Consent* era el análisis de la elección entre las reglas de decisión colectiva con la finalidad de deducir del mismo criterios para el óptimo a este nivel constitucional. ¿Cuál es la conclusión final en este sentido, es decir, cuál es la regla de adopción de decisiones más eficiente u óptima?

Para el profesor Calle (17), en orden a exponer y comprender perfectamente el planteamiento de Buchanan y Tullock, interesa partir de la afirmación de que la unanimidad wickselliana es la única que permite conseguir un óptimo de Pareto; pero de acuerdo con lo que hemos expuesto nosotros aquí, siguiendo a Buchanan, la unanimidad implica costes que pueden ser muy elevados, de forma que los beneficios de esta regla corren el riesgo de perderse por la aparición de esos costes.

Estos autores hablan de dos tipos de costes:

a) Costes externos: aquellos que se pueden derivar del funcionamiento de la economía pública, si no se aplica la regla de unanimidad, y que son función del número de personas que deben llegar a un acuerdo, y

b) Costes de adopción de decisiones: aparecen en la medida en que la acción colectiva también requiere tiempo y esfuerzo en la adopción de decisiones para el grupo.

La suma de los dos tipos nos dará los llamados costes de interdependencia, en base a los cuales cabe discutir la elección de las reglas de decisión óptimas. Para Buchanan y Tullock resulta evidente que el individuo

---

(17) Vid. R. CALLE SAIZ: Op. cit., págs. 134 y sigs.

tratará de elegir aquella que minimice el valor actual de los costes esperados que deberá soportar. En otros términos, y habida cuenta del lógico abandono de la unanimidad wickselliana, la mejor forma de aproximarse al óptimo de Pareto, ya que no de alcanzarlo, es a través de la regla de mayoría que minimice los costes de interdependencia, teniendo en cuenta, como ya hemos destacado, la importancia de la negociación entre los participantes en el proceso de votación, a través del comercio o intercambio de votos (18).

Sin embargo, como destaca el profesor Buchanan, este análisis realizado en colaboración con G. Tullock en *The Calculus of Consent*, sobre la elección entre reglas institucionales, adolecía de ciertos defectos que ya hemos apuntado, defectos derivados, fundamentalmente, de su desprecio hacia el lado de la oferta del proceso de cambio de los bienes públicos. En efecto, su teoría de la demanda de estos bienes, la teoría de la votación y la teoría de las reglas de votación, implicaban desde el comienzo de su investigación, "la asunción implícita de que las demandas individuales de los bienes públicos, una vez que pudieran ser articuladas y combinadas mediante algún proceso de elección colectiva, querrían ser automática y eficientemente satisfechas"; por ello, en un intento de superar estas lagunas, vamos a entrar, siguiendo al profesor Buchanan, en el análisis del lado de la oferta de los bienes públicos, en el próximo apartado.

## LA TEORIA DE LA OFERTA DE BIENES PUBLICOS

En efecto, el planteamiento de Buchanan y Tullock partía del supuesto básico de ignorar los problemas concernientes a la conducta de los oferentes o productores de bienes públicos, como si no existieran. Y, muy al contrario, como señala el mismo Buchanan en su último artículo, objeto de nuestro análisis, "sin embargo, los gobiernos están integrados por personas que constituyen sólo un subconjunto de la comunidad y cualquier análisis completo del cambio fiscal debe tener en cuenta las diferencias entre el comportamiento de las personas con papeles de oferente-productor y con papeles de demandante-consumidor".

¿Qué investigadores deben ser destacados en el estudio de la oferta de

---

(18) R. N. MCKEAN destaca en su obra *Public Spending*, como defecto de esta aportación de Buchanan y Tullock, la abstracción de los "costes de información" que implica su planteamiento, resaltando, por el contrario, su especial relevancia en relación con la elección fiscal.

los bienes públicos? El profesor Buchanan reconoce que esta teoría no ha sido completamente desarrollada; sin embargo, no se pueden tampoco despreciar los trabajos fundamentales de algunos estudiosos de la materia, cuyas aportaciones tienen una indudable relevancia en este campo. Entre ellos, los de William Niskanen, G. Tullock, Anthony Dawns y William H. Ricker, son, sin duda, los más importantes en opinión de Buchanan.

Puede afirmarse que, desde luego, los precursores del análisis del lado de la oferta se basaban en la teoría italiana de la Hacienda Pública en un estado no democrático o monopolista. Modelos de esta estructura política fueron desarrollados con algún detalle, modelos en los cuales algún grupo o clase de decisión recauda impuestos de las masas que son reglamentadas y utiliza el procedimiento en su máximo provecho. Y la atención estaba dirigida también a los efectos de la reacción o de la realimentación sobre el comportamiento de aquellos que eran explotados. Sin embargo, se puede decir con generalidad que no había conexión directa entre el análisis del Estado monopolista de los italianos y el resurgimiento de la moderna teoría de la oferta de bienes públicos, a pesar de los esfuerzos de Puviani desarrollando el todavía hoy relevante concepto de "ilusión fiscal", que aplicó tanto al lado de los impuestos como al de los gastos (19).

Situándonos ya dentro de la moderna teoría de la oferta de bienes públicos, Buchanan resalta el hecho de que a pesar de que los estudiosos americanos han operado en un continuo supuesto de que sus propias instituciones políticas permanecían básicamente democráticas, incluso en esta estructura, los demandantes y los oferentes de servicios públicos deben ocupar distintos papeles económicos y los intereses de los dos grupos no necesitan coincidir.

Sin duda, la contribución original americana para el desarrollo último de una teoría de la oferta de bienes públicos fue hecha por Anthony Dawns. En su libro *An Economic Theory of Democracy*, publicado en la editorial Harper de Nueva York en 1957, Dawns presentó un modelo de competencia de partidos políticos análoga a la competencia entre empresas en una industria, que tiende a la maximización del voto como el análogo a la maximización del beneficio (20). Para el profesor Calle Sáiz, resulta obvio

---

(19) JAMES M. BUCHANAN, en su *Public Finance in Democratic Process* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967), planteó el mismo tema de la ilusión fiscal, aunque de forma más general que Puviani.

(20) Recordemos que hemos incluido a A. Dawns dentro del llamado "enfoque para-individualista o para-colectivo" de la elección colectiva, o, lo que es lo mismo, del enfoque del "autointerés o interés propio", en terminología usada por Burkhead y Miner. El profesor Calle, en su obra citada, justifica esta inclusión con el análisis de los principales trabajos de Dawns sobre el tema: "An Economic Theory of

también que el análisis de Dawns se centra en destacar la función de los partidos políticos en la formación de las preferencias, siendo un aspecto esencial de su modelo el papel desempeñado por la incertidumbre, es decir, por la falta de información, y, en consecuencia, por el conocimiento imperfecto y sus efectos sobre la acción política (21).

El poder de predicción del modelo de Dawns fue ampliamente criticado —por William Riker, quien introdujo un marco de juego teórico para sugerir que los partidos políticos, incluso cuando son considerados como entidades que toman decisiones monolíticas, tratarán de organizar coaliciones ventajosas de tamaño mínimo más que de maximizar los votos totales (22). Y también para Burkhead y Miner (23), “el modelo de Dawns es, realmente, limitado. Los partidos políticos pueden estar interesados en objetivos distintos de ganar votos y conservar el poder. Los partidos pueden querer evitar las responsabilidades del poder, pero retener suficiente viabilidad organizativa para tener algún patrocinio o conservar un mínimo de organización que asegure puestos a los dirigentes del partido; a los partidos pueden obtener compensaciones por no emprender campañas agresivas”.

Sin embargo, para Buchanan “la contribución central de estos esfuerzos no reside en el potencial de aplicación de los propios modelos, sino más bien en la fundamentalmente diferente acción para observar las actividades de los gobiernos. Una vez que los gobiernos lleguen a ser contemplados como colectividades de personas que ellas mismas son maximizadoras —ya sean estas personas organizadores de partidos, representantes políticos, funcionarios elegidos jueces o burócratas— el paradigma naciente que implica la respuesta de la oferta pasivamente eficiente a los demandantes de bienes públicos fue dramáticamente cambiado a su vez”.

Por otra parte, los modelos de Dawns-Riker de competencia entre partidos, que han sido llevados adelante y elaborados en formas más sofisticadas por otros estudiosos, fueron cotejados por el desarrollo de una teoría del comportamiento burocrático, al nivel del miembro individual de la jerarquía y de la propia agencia o despacho. Y así, Gordon Tullock, en su *The Politics of Bureaucracy* (Public Affairs Press, Washington, 1965), in-

---

Political Action in a Democracy, recogido en el *Journal of Political Economy*, volumen LXV, 1957 (que no es sino un resumen de la problemática planteada en la obra anterior); *A Theory of Bureaucracy*, Paper and Proceedings of the American Economic Association, 1964; *Inside Bureaucracy*, editada por Little, Brown and Company, de Boston, en 1964.

(21) Vid. R. CALLE SAIZ: Op. cit., págs. 96 a 117.

(22) Vid. WILLIAM H. RIKER: *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, Yale University Press, 1962).

(23) Vid. J. BURKHEAD y J. MINER: *Public Expenditure*, op. cit.



troujo la maximización de la burocracia y estudió las implicaciones que este modelo de comportamiento tenía para el problema del control por parte de aquellos que están en el nivel de jerarquía más alto. El mismo Anthony Dawns examinó el comportamiento de la burocracia en sus obras *Inside Bureaucracy* y *A Theory of Bureaucracy*, ya citadas; para él, la falta de información, a la que hemos hecho referencia al exponer su aportación, es la que permite, precisamente, desempeñar a la burocracia un papel relevante, influyendo en la forma cómo se realizan los programas públicos y en sus propios objetivos (24).

En la misma línea de Riker, Dawns y Tullock, William Niskanen publica sus obras *Bureaucracy and Representative Government*, editada por Aldine-Atherton, de Chicago, en 1971, y *The Peculiar Economics of Bureaucracy*, en Paper and Proceedings of the American Economic Association, en mayo de 1968. Niskanen desafió audazmente a la concepción ortodoxa de la burocracia por medio de oficinas departamentales estableciendo un modelo de oficinas separadas como unidades maximizantes del presupuesto. La implicación de este modelo polar es que las oficinas, actuando como oferentes monopolistas de los servicios públicos y poseyendo capacidad para controlar a los líderes políticos elegidos a través de una estructura de comités compleja e interesada en la legislatura, agotan completamente los ingresos potenciales de los contribuyentes que pudieran derivarse de la provisión de bienes públicos. Una vez más, no es el poder predictivo particular del análisis de Niskanen lo que es relevante para nuestro análisis; lo que resulta verdaderamente importante para nosotros es la acción de contrastación en la que pueden examinarse las actuaciones de las agencias y oficinas.

En todo caso, a pesar de todas estas contribuciones, y tal como expusimos, de acuerdo con Buchanan, al comienzo de este apartado, la teoría de la oferta de bienes públicos no ha sido completamente desarrollada. Y los esfuerzos por integrar esta teoría, en su estado actual, con la teoría de la demanda, incluyendo la teoría de la votación y las reglas de votación, sólo han comenzado, debiendo citar, en este sentido, los trabajos introductorios de Albert Breton *The Economic Theory of Representative Government* (Editorial Aldine, Chicago), y Randall Bartlett, *Economic Foundations of Political Power* (Nueva York, Free Press, 1973).

---

(24) Vid. R. CALLE SAIZ: Op. cit., pág. 117.

## EL DOMINIO AMPLIADO DEL ANALISIS POSITIVO

En las cuatro secciones anteriores de este comentario, hemos resumido brevemente las cuatro líneas principales de investigación o análisis que se han combinado para constituir la todavía naciente subdisciplina de la "elección pública". Para ello, y tal como previamente habíamos advertido, hemos seguido exactamente la sistemática utilizada por el profesor Buchanan en su artículo.

Buchanan no intenta describir el contenido sustantivo de estos distintos, pero estrechamente relacionados, campos de análisis; ello hubiera requerido además el tratamiento de las contribuciones modernas específicas en cada área. Su propósito es mucho más restringido: diseñar con una amplia pincelada los cabos separados de la teoría de la elección pública en orden a sugerir cómo se han combinado para efectuar la transformación en la teoría de la Hacienda Pública durante las décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Incluso reconoce que habría que haber incluido quizás una quinta línea de análisis: la de la elección pública locacional o de "voto con los pies", que ha ejercido una significativa influencia en la teoría de la Hacienda Pública, especialmente aplicada a los gobiernos locales y a las interrelaciones entre niveles de gobierno. Línea que fue poderosamente estimulada por el artículo original de Charles Tiebout, "The Theory of the Local Expenditure", recogido en el *Journal of Political Economy* de octubre de 1956.

¿Cuáles son los resultados, hasta el momento, de esa gran transformación en la teoría de la Hacienda Pública? Vamos a exponer a continuación tanto los correspondientes al análisis positivo como al normativo, pero anticipándonos un poco, y con carácter general, podríamos decir que el efecto más importante sin duda ha sido la ampliación del dominio de los dos tipos de análisis.

Metodológicamente, el elemento central en esta transformación ha sido la tremenda expansión en el panorama o dominio del análisis económico positivo. El tema materia de la Hacienda Pública ha cambiado exteriormente; el economista ahora tiene ante sí muchas más cuestiones que hace medio siglo. Y esta expansión en materia de oportunidades para aplicar las herramientas de los economistas, tanto conceptuales como empíricas, Buchanan considera que se puede discutir en términos de las siguientes categorías específicas:

- I. Los efectos de las instituciones fiscales alternativas, exis-

tentes y potenciales, sobre el comportamiento de personas y grupos en la economía privada.

II. Los efectos de las instituciones fiscales alternativas, existentes y potenciales, sobre el comportamiento de personas y grupos en la economía pública, en la elección pública.

III. Los efectos de las instituciones políticas alternativas o de las instituciones de elección colectiva, existentes o potenciales, sobre el comportamiento de personas y grupos en la economía pública, en la elección pública.

IV. Análisis del comportamiento de personas y grupos en la elección constitucional colectiva entre instituciones fiscales.

Vamos inmediatamente con cada una de ellas, siguiendo exactamente el mismo planteamiento del profesor Buchanan.

- I. *Los efectos de las instituciones fiscales alternativas, existentes y potenciales, sobre el comportamiento de personas y grupos en la economía privada.*

Como hemos señalado antes, éste es el único campo para el análisis económico positivo en la Hacienda Pública posterior a Marshall. Los resultados de la transformación de la elección pública ha servido para trasladar este todavía importante campo de investigación desde su lugar de exclusiva dominación y colocarlo al lado de otras aplicaciones significativas e igualmente legítimas de la teoría económica. Esto no significa, desde luego, que la teoría de la incidencia y de la traslación, con los gastos añadidos a los impuestos, haya sido reducida en importancia absoluta; las cuestiones difíciles en la teoría de la incidencia no han sido resueltas todas, y éstas continuarán, y deberán hacerlo, dominando la atención de los economistas.

- II. *Los efectos de las instituciones fiscales alternativas, existentes y potenciales, sobre el comportamiento de personas y grupos en la economía pública, en la elección pública.*

En cierto sentido, sin embargo, la teoría de la incidencia tradicional debe ser reducida en importancia, porque aparecen otras cuestiones. Si los efectos de una institución fiscal determinada, por ejemplo, un impuesto sobre consumos específicos concreto, sobre el comportamiento de las personas en un mercado privado pueden ser analizados, ¿qué impide al economista intelectualmente curioso y competente examinar los efectos de este impuesto

sobre el comportamiento de las personas en "mercados públicos"? Si las personas pagan por los bienes públicos a través de semejante impuesto, ¿no podría predecirse que "adquirirían" cantidades diferentes de las que comprarían bajo esquemas impositivos alternativos? Una vez que se han planteado tales cuestiones, la necesidad de respuestas junto con las oportunidades de investigar parecen evidentes en sí mismas.

El campo completo de las cuestiones establecidas aquí surge del "carácter público" de los bienes al ser demandados y consumidos y al ser ofrecidos a través de instituciones políticas o gubernamentales. Los individuos no pagan "precios" por unidades divisibles de estos bienes, pagan "impuestos", que son coercitivamente establecidos sobre ellos a través de un proceso político, y esta coerción es, a su vez, hecha necesaria por la motivación inherente a la acción colectiva general.

Pocas son las personas que pagarían impuestos voluntariamente si esperaran recibir los beneficios de los bienes públicos generalmente disponibles. Pero, ¿qué cantidad decidirían proveer y financiar estas personas cuando actúen colectivamente en capacidades de elección pública, como votantes, actuales o potenciales, como miembros de grupos de presión, como políticos elegidos, como empleados del gobierno? Esta elección depende de la relación que exista entre los beneficios por un lado y los costes de los impuestos por otro. Instituciones fiscales diferentes influyen en el peso relativo de unos y otros.

¿Cuáles son las implicaciones para el volumen presupuestario si los impuestos son extendidos más ampliamente que los beneficios? ¿Y al revés? Con independencia de la "verdadera" distribución de cuotas impositivas y participaciones en beneficios, la distribución "percibida" importa. La percepción fiscal llega a ser un importante y relevante área para el análisis positivo. De ahí que se pueda afirmar que el potencial de investigación del análisis positivo parece casi ilimitado, y ha sido explotado relativamente poco, como el mismo Buchanan expuso en su *Public Finance in Democratic Process*.

### III. *Los efectos de las instituciones políticas alternativas o de las instituciones de elección colectiva, existentes o potenciales, sobre el comportamiento de personas y grupos en la economía pública, en la elección pública.*

Una estrechamente relacionada, pero algo diferente, línea para el análisis positivo, que es más importante para la que podría ser llamada "teoría de

la elección pública”, como tal, implica las propias instituciones que hacen la elección, tal como pueden establecerse para generar consecuencias fiscales. Esta es la aplicación a la Hacienda Pública de la teoría de la votación, resumida anteriormente.

¿Qué características presupuestarias pueden predecirse que surgen bajo la regla de la mayoría simple? ¿Qué diferencias podrían surgir en el volumen y composición cuando el presupuesto de fondos generales es comparado con el presupuesto de objetivos autónomos? ¿Qué diferencias pueden establecerse en la buena voluntad para emitir deuda pública cuando el privilegio efectivo de voto se expande desde los poseedores de la propiedad local a todos los miembros del electorado local? ¿Cuáles serán los niveles comparativos de gasto público en, por ejemplo, educación, cuando estos servicios sean proporcionados a través de un sistema de distritos escolares monopolistas y a través de la respuesta del mercado a los títulos educacionales proporcionados directamente a las familias? ¿Cuáles son los efectos de la consolidación de distritos escolares en el volumen presupuestario? ¿Cuáles son los efectos de privilegiar a los burócratas respecto al nivel y crecimiento del gasto público?

Estas son sólo unas pocas preguntas que han sido, y están siendo, planteadas por aquellos que se aproximan a la Hacienda Pública desde el paradigma de la elección pública general.

Como estas preguntas de muestra sugieren, y según destaca Buchanan, “el dominio del análisis positivo incluye aquí el análisis institucional a un nivel donde las hipótesis explicativas se derivan deductivamente de modelos extractados, y también a un nivel en que estas hipótesis son empíricamente experimentadas” (25).

#### IV. *Análisis del comportamiento de personas y grupos en la elección constitucional colectiva entre instituciones fiscales.*

Este área del análisis positivo es la aplicación directa de la Hacienda Pública de la teoría de las constituciones, previamente resumida. Como se puede observar históricamente, ciertas instituciones fiscales tienen características constitucionales o cuasi-permanentes. Por ejemplo, los cambios bá-

---

(25) Algunas de las primeras aplicaciones están contenidas en los estudios separados incluidos en el volumen *Theory of Public Choice*, editado por James M. Buchanan y Robert Tollison (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972). Para un libro de texto de economía pública que emplee consistentemente un paradigma de elección fiscal, ver RICHARD E. WAGNER: *The Public Economy* (Chicago, Markham, 1973).

sicos en el código tributario son discutidos como si éstos hubieran esperado durar a través de una secuencia de períodos. Ni los impuestos ni los programas de gastos suponen carta blanca al comienzo de cada período presupuestario. En efecto, una de las primeras dificultades para reducir el tipo explosivo de incremento en los gastos públicos en los años 1970 se alega que es la alta proporción de gasto incontrolable en el presupuesto.

Y una vez que se reconoce la cuasi-permanencia de las instituciones, el análisis de las elecciones fiscales es modificadô. Deben invocarse los diferentes criterios para la elección, criterios que pueden ser identificados menos directamente con el propio interés de las personas y grupos. Y los modelos que se han designado para deducir las hipótesis se hacen diferentes en este contexto.

El profesor Buchanan no intenta sugerir las oportunidades de investigación que existen en esta cuarta línea del análisis positivo, que está quizás menos desarrollada que otras. Únicamente desea dejar constancia de su existencia y, para los objetivos de este último artículo suyo, lo que es auténticamente relevante es "indicar que al menos tres áreas del análisis positivo actual y potencial existen ahora en, y más allá del, campo post-marshalliano rigurosamente limitado de la traslación y de la incidencia".

## EL DOMINIO MODIFICADO DE LA DISCUSION NORMATIVA

Acabamos de ver en el apartado anterior cómo el dominio del análisis positivo en la Hacienda Pública ha sido fuertemente expansionado. Pero, ¿qué pasa con el dominio del planteamiento normativo? Esta es la pregunta a la que, siguiendo al profesor Buchanan, intentaremos dar respuesta a continuación.

Para Buchanan, "mientras el economista siga ofreciendo su consejo como si algún déspota benevolente estuviera escuchándole, puede estar mucho más propenso a dedicar sus esfuerzos a la persuasión basada esencialmente en su propia personal, privada escala de valores, incluso si el argumento está disimulado en términos cuasi-filosóficos". Y no podemos dejar de reconocer que, pese a los avisos justificadamente anunciados de Wicksell en 1896, ésta permanece la dirección para gran parte del planteamiento normativo en la Hacienda Pública, incluso en 1975.

Sin embargo, si se acepta el paradigma de la elección pública, "la asunción del déspota benevolente no puede acompañar al consejo normativo, incluso a nivel subconsciente. Y el economista debe reconocer que los re-

sultados colectivos surgen de un complejo proceso político, en el cual hay muchos participantes” y en el que, casi por necesidad, estará menos inclinado a dedicar tiempo y esfuerzo a la persuasión, aunque sus propias convicciones personales sobre los gastos ideales puedan ser igualmente tan fuertes como el paradigma del déspota anterior. No sería una sorpresa, por tanto, que la Hacienda Pública moderna esté menos caracterizada por consejos normativos concernientes al programa del “mejor impuesto” y más preocupada por la predicción de los efectos de las alternativas distintas.

En definitiva, el paradigma de la elección pública también permite una expansión paralela en el dominio del planteamiento normativo. Una vez que se reconoce que las decisiones fiscales surgen de un proceso de elección colectiva complejo, el economista puede concentrar su consejo normativo sobre las “mejoras” en el propio proceso. Puede, por ejemplo, decir que la imposición directa se prefiere a la indirecta, no porque la imposición directa sea más o menos progresiva, sino sencillamente porque la imposición directa conduce a un más racional cálculo de la elección entre los votantes y sus representantes, que la imposición indirecta. De forma parecida, puede sugerir que la retención en la fuente, como institución, tiende a reducir la racionalidad del proceso de elección porque tiende a hacer al contribuyente algo menos consciente de sus costes.

Para Buchanan, “éstas son sugerencias admitidamente normativas que surgen de un paradigma del mundo político que comporta el standard individualista-democrático de que las personas alcanzarían lo que quisieran mientras cada persona cuente por una. Y ésta parece una base normativa más segura que la que sostiene criterios para elegir entre personas y grupos separados en el cual un hombre debe de alguna manera contar más que otro”. Sin embargo, también reconoce que esta última afirmación implica el reflejo de sus propias inclinaciones y puntos de vista metodológicos.

## UN EJEMPLO: LA PROVISION Y FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El profesor Buchanan finaliza su artículo con la exposición de un sencillo ejemplo, que es de reconocida importancia: el de la Seguridad Social. En él intenta demostrar que, en efecto, la transformación en la Hacienda Pública, producida por el paradigma de la elección pública permite plantear diferentes y adicionales cuestiones. Para ello, expone los límites del análisis de este caso en los dos supuestos metodológicos: el anterior a la segunda

guerra mundial y el posterior, que incluye ya la transformación de la Hacienda Pública a partir de la consideración del proceso de la elección colectiva.

Consideramos en primer lugar la aplicación de la teoría posterior a Marshall de la traslación y la incidencia, junto con las normas posteriores a Pigou para la imposición, es decir, el cronológicamente primer planteamiento. El sistema de Seguridad Social está financiado por los impuestos de nómina y la incidencia y traslación de éstos, tanto cuotas de empleados como de patronos, son tema típico de investigación. Estos impuestos, cuando se contemplan aislados son "regresivos", y esta característica conduce a los post-pigouvianos a denunciarlos sobre bases normativas.

Estrictamente hablando, esto es todo lo que la Hacienda Pública podría haber contribuido a la discusión política en el campo del clima metodológico anterior a la segunda guerra mundial. La extensión directa del análisis al otro lado del presupuesto, haciendo abstracción todavía de la extensión a la elección pública, habría permitido el análisis positivo de los efectos de las comisiones de pensiones públicas sobre el tipo de ahorro privado en la economía, como plantea Martín Fedstein en su "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation" (*Journal of Political Economy*, de octubre-noviembre de 1974). De forma similar, los efectos de las pensiones públicas sobre el comportamiento del retiro podría ser analizado. Las estructuras normativas que surgen de la regresividad del impuesto de nómina podrían también haber sido atemperadas algo por la extensión del simple análisis de la incidencia al lado de los beneficios, donde los elementos progresivos sean significativos.

En cuanto al análisis del supuesto de la Seguridad Social bajo el planteamiento metodológico de la postguerra, el paradigma de la elección pública arroja la atención directa al puente entre el lado del impuesto y el del gasto de la cuenta fiscal. Como se ha señalado antes, este puente está influenciado por la percepción, e incluso en los confines del análisis del impuesto de nómina, los efectos de los rasgos estructurales sobre las actitudes de los políticos votantes llegan a ser importantes. En primer lugar el estudioso de la elección pública señalaría los rasgos asignadores de la financiación; los impuestos de nómina son asignados para la cuenta del fondo de la Seguridad Social.

Este hecho, en sí mismo, sugiere poderosamente que estos impuestos sean contemplados de forma diferente a otras fuentes de ingresos del fondo general. En segundo lugar, el teórico de la elección pública sugeriría que el rasgo de la retención en la fuente de la participación del empleado hace



a los impuestos de nómina menos influyentes sobre el comportamiento de lo que el análisis ortodoxo podría implicar. Más importante, sugeriría que las participaciones de los patronos de los impuestos de nómina, incluso si en última instancia son pagados por los trabajadores, pueden no influenciar directamente la actitud de los trabajadores. Los oferentes de pensiones, las autoridades de la administración de la Seguridad Social, pueden haber sido secretamente muy racionales en sus argumentos primitivos para realizar esta separación entre el impuesto del empleado y del empleador.

El teórico de la elección pública trataría de predecir los efectos de un camino propuesto de la financiación de la Seguridad Social, totalmente o en parte, de los impuestos de nómina asignados a las fuentes de financiación del fondo general, a la imposición de la renta personal y colectiva. Un análisis rudimentario sugeriría que la conexión directa entre los lados de impuestos y beneficios sería cortada por tal camino, y que ambos conjuntos de instituciones serían sujetos a criterios políticos completamente distintos.

En definitiva, el economista de la elección pública, hasta el punto en que desee hacer sugerencias para la reforma, parece más idóneo para sugerir ajustes institucionales establecidos para asegurar contra la "bancarrotta política" del sistema, que para sugerir que los impuestos de nómina sean hechos más progresivos.

Como conclusión, ya se trate de un análisis positivo o de una exposición normativa, el economista de la elección colectiva debe considerar el proceso fiscal como un cambio complejo que supone los dos lados de la cuenta simultáneamente. Aquellos que pagan los costes últimos de los bienes públicos no necesitan, desde luego, ser idénticos a aquellos que disfrutan los últimos beneficios. Pero, en las democracias, la intersección entre estos dos campos puede ser amplia, especialmente cuando los presupuestos son considerados en totales compuestos y sobre una secuencia de períodos temporales. Indiferente a la estructura política, la proporción de número de socios que participa en el genuino "excedente fiscal" está relacionada inversamente con el tamaño y poder coercitivo de la fuerza política de gobierno.

## UN COMENTARIO FINAL

Una vez finalizado el análisis de este último trabajo, *Public Finance and Public Choice*, del profesor James M. Buchanan, creemos que su línea argumental ha quedado suficientemente explicitada y muy clara, en el sentido

en que ya lo anticipamos en nuestra Introducción a estos comentarios: Buchanan toma como punto de partida el planteamiento de la Hacienda Pública post-marshalliana, exponiendo tanto su enfoque positivo, restringido casi exclusivamente al análisis de las teorías de la traslación y de la incidencia, como su enfoque normativo, y haciendo especial hincapié en la existencia de las dos grandes lagunas o baches en este último, el olvido del gasto público y el desprecio hacia el proceso de toma de decisiones públicas, para a continuación exponer, cronológicamente, los paulatinos avances en esta ciencia, tanto en Europa como, fundamentalmente, en la Hacienda Pública americana; avances que se justifican e interrelacionan unos a partir de los otros.

La década de 1950 fue, sin duda, la época crucial porque en ella, y en la siguiente, es cuando se va a producir la gran transformación de la Hacienda Pública americana, basada desde luego en los avances previos. A partir de estos momentos, Buchanan analiza ya más detalladamente los progresos en los diferentes campos de investigación, diferenciando los elementos del análisis positivo y del normativo, y agrupándolos en las cuatro grandes líneas que hemos expuesto: la teoría de la demanda de bienes públicos, la teoría de la votación, la teoría de las constituciones y la teoría de la oferta de bienes públicos.

El resultado de todos ellos va a suponer ese gran cambio en esta ciencia de la Hacienda Pública, con una gran ampliación de los dominios del análisis tanto positivo como normativo y con importantes intentos de cubrir los fallos de la Hacienda post-marshalliana respecto al gasto público y a la elaboración de las decisiones públicas. Buchanan dedica, precisamente, la parte final de su artículo a la exposición de estos dominios ampliados.

Hemos creído conveniente no apartarnos de la sistemática utilizada por el profesor Buchanan porque pensamos que era idónea para un trabajo de este tipo y con la finalidad de poder seguir su exposición lo más fielmente posible. Ello nos ha permitido, al mismo tiempo, intentar aclarar las posturas metodológicas de los distintos autores a que Buchanan hace referencia, mediante, fundamentalmente, su inclusión dentro de alguno de los distintos enfoques alternativos de la elección colectiva o social. De esta forma, hemos apuntado, aunque sea muy brevemente, los puntos más importantes de los enfoques individualista puro (Pantaleoni, De Viti De Marco, etc.), colectivo puro (Barone, Mazzola, Colm, etc.) y para-individualista o para-colectivo (Dawns, Tullock, etc.), y hemos incluido al propio Buchanan en este último.

Sólo nos queda, quizás, en orden a justificar sus presupuestos metodo-

lógicos y con la finalidad de aclarar sus consideraciones a lo largo de este artículo, intentar profundizar en su planteamiento global del tema. Para ello, una vez más vamos a seguir al profesor Calle (26), para el que, sin duda, Buchanan parte de la consideración de una doble capacidad de los individuos, separadamente y en grupo, para la toma de decisiones referentes a la utilización de los recursos económicos: su capacidad como compradores o vendedores de bienes y servicios en mercados organizados y su capacidad como compradores o vendedores a través de procesos políticos organizados.

No se sabe mucho sobre la forma en que el individuo participa en el proceso de elección colectiva, probablemente por lo complejo y difícil que resulta el proceso de adopción de decisiones políticas, mucho más que la toma de decisiones en el mercado. Sin embargo, pese a esas dificultades, Buchanan distingue tres niveles dentro de la elección fiscal individual: la elección individual según la teoría tradicional, la elección individual bajo instituciones fiscales impuestas y la elección individual entre instituciones fiscales alternativas.

En el primer nivel, el centro del análisis es la actuación del individuo como elector, pero lo que se considera es el cambio de la elección individual entre alternativa de mercado debido a algún cambio en las estructuras fiscales impuestas. Para el segundo lo más relevante es el estudio de cómo las instituciones fiscales, que no son elegidas por los propios individuos, influyen sobre el comportamiento de éstos. Por último, el tercer nivel parte de que, en un sistema político democrático, los individuos deben elegir las mismas instituciones bajo las que se toman decisiones, tanto en el mercado como las decisiones políticas.

Buchanan considera los tres niveles por separado, a pesar de sus estrechas relaciones de interdependencia y su análisis le lleva, lógicamente, tanto al estudio de las teorías de la oferta y demanda de bienes públicos como al de una teoría de las instituciones fiscales. Y decimos lógicamente, porque está claro que los bienes y servicios públicos son ofrecidos y demandados a través de un proceso que los propios individuos, en un sistema democrático, han seleccionado. Dicho con otras palabras, la teoría de las instituciones fiscales es el suplemento necesario de la teoría de la oferta y la demanda de bienes públicos.

Sólo nos queda ya, para terminar, concluir, de acuerdo con Buchanan, en la indudable importancia de la incorporación de la elección colectiva a la Hacienda Pública. En este sentido, quizás fuera oportuno volver a recoger

---

(26) Vid. R. CALLE SAIZ: Op. cit., págs. 117 a 140.

las frases del profesor Buchanan que incluimos en nuestra introducción, tomadas de sus *Comentarios al trabajo de C. S. Shoup: Public Expenditures and Taxation*: "Hoy, la Hacienda Pública es economía pública. Es la economía del Gobierno, el estudio de la asignación de los recursos a través del proceso de decisión pública o colectiva. Es esta incorporación de la elección pública la que ha establecido la dramática diferencia en la Hacienda Pública". Creemos que podrían servirnos, para nuestros propósitos, de conclusión final, junto a la constatación de los grandes esfuerzos del profesor Buchanan en esa transformación, reflejados en sus numerosas obras sobre el tema, de las cuales hemos citado la mayoría en nuestra exposición, que le han convertido, sin duda alguna, en uno de los más importantes especialistas y promotores de la investigación de la elección pública.

## Reseña de publicaciones

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES DEL VALLE DE LOS CAÍDOS: *El reparto de la carga fiscal*. Madrid, CESVC, 1975, 3 vols.

El Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos viene organizando, desde hace bastantes años, Mesas Redondas en las que se plantean y estudian los problemas socioeconómicos de palpitante actualidad española. La primera que se celebró en 1975 tuvo por objeto analizar el interesante tema del reparto de la carga fiscal. En base de los textos de los 47 trabajos presentados, entre ponencias y comunicaciones, se ha editado el libro que vamos a comentar. Adelantemos que, en nuestra opinión, los autores, especialistas en las respectivas materias, han procedido a tratamiento de absoluta objetividad y de gran rigor científico.

De los aspectos cualitativos de la distribución de la carga tributaria, en la vertiente de visión integral del comportamiento global de la actividad financiera, se ocupó Valle Sánchez.

El tema de la presión fiscal, con referencia a los impuestos directos, se trató por Conde Fernández-Oliva.

Corella Aznárez estima que, pese a la deficiente estructuración de la fiscalidad sobre el consumo energético, el comportamiento global es desfavorable a la pauta de reparto.

En el estudio de la progresividad y los niveles de renta nacional, García Alonso entiende que se aspira a conseguir la distribución de la renta y riqueza más igualitaria, mediante germen de primigenia imposición progresiva.

Lluch Sanz diserta en torno al concepto de presión fiscal como relación por cociente entre los impuestos totales y el producto nacional bruto y su relación con la distribución de la carga tributaria.

El núcleo conceptual de la exposición de Lagares Calvo se halla en torno a que la regresividad, en el conjunto del sistema impositivo español, principalmente se debe al fuerte impacto de la imposición indirecta.

García Martín, en su estudio de las rentas agrarias y la distribución de la carga tributaria, resalta los graves factores que pesan sobre el sector del sistema tributario español.

Moral Medina, en la problemática de exenciones tributarias, preconiza ágil y progresiva política paralela a las directrices de la reforma tributaria.

Minucioso análisis de las cuestiones más relevantes del Decreto-Ley número 12/1973 es la temática estudiada por Roldán López.

Carmen Muñoz sostiene que, para alcanzar práctica equidad tributaria, es preciso alterar la regresiva estructura del impuesto sobre rendimientos del trabajo personal.

Echaren Ystúriz explica los principios fundamentales y los aspectos morales del reparto de la carga fiscal.

Los conceptos de carga fiscal y justicia social se contemplan en la disertación de Cuyás Matas, quien señala la estructuración de bien común cada vez más acomodado a la justicia social y a la sana política fiscal.

La exigencia de la moral en la distribución de la carga tributaria se condensa, por Higuera Udías, en diez principios fundamentales.

Garrigues Walker, respecto del fraude fiscal, aclara que el delito fiscal está incluido en la ley penal española, aunque en la práctica no se aplican las sanciones pecuniarias del Código Penal.

Gorosquieta Reyes sostiene que no hay obligación moral, literalmente, de pagar hoy en España la totalidad de los correspondientes impuestos, dada la especialísima situación de hecho.

Para Hernández de la Torre Galán, sin antes institucionalizar una serie de disposiciones y elementos indispensables, es prematuro y falto de efectividad introducir el delito fiscal.

Calvo Ortega, en relación con la financiación de la hacienda municipal y el reparto de la carga tributaria, observa que a través de las tasas existe flexibilidad recaudatoria muy deseable y conveniente.

La verdadera autonomía tributaria de las Corporaciones Locales está condicionada, opina Nives Borrego, por la consecución de auténtica racionalidad con los criterios de gestión.

Dos cuestiones expone Sevilla Segura: El número de funciones con cierta entidad que ejercita la Hacienda local es reducido; los modelos de financiación son, bien el de autonomía o el de financiación apoyada en la Hacienda central.

Vega Herrero destaca el obstáculo que representan los sistemas de contribuciones especiales para su desenvolvimiento, debido a los grupos de intereses; sin embargo, no es posible la supresión de las Asociaciones de Contribuyentes de la Ley de 23 de julio de 1966.

Villa Gil advierte que, en la financiación de la seguridad social, la imposición de cargas desproporcionadas a los recursos personales vulnera,