

100/81

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO COMO TRÁNSITO PACÍFICO DE SISTEMA ECONÓMICO

DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO DE NÚMERO ELECTO
EXCMO. SR. Dr. ALEJANDRO PEDRÓS ABELLÓ

en el acto de su recepción en 3 de febrero de 1981, y

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO
EXCMO. SR. Dr. RAMÓN TRÍAS FARGAS



BARCELONA

1981

EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PUBLICO
COMO TRANSITO PACIFICO
DE SISTEMA ECONOMICO

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO COMO TRÁNSITO PACÍFICO DE SISTEMA ECONÓMICO

DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO DE NÚMERO ELECTO
EXCMO. SR. Dr. ALEJANDRO PEDRÓS ABELLÓ

en el acto de su recepción en 3 de febrero de 1981, y

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO
EXCMO. SR. Dr. RAMÓN TRÍAS FARGAS

BARCELONA

1981

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 39 del Reglamento)

Dep. Legal B - 2515 - 1981

Artes Gráficas FERVILL S. A., Pla dels Cirerers, 34 - Barcelona (33)

EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:
EXCELENTÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:
SEÑORAS Y SEÑORES:

Constituye para mí un motivo de entrañable e íntima emoción el acto de la lectura del Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, por lo que significa de incorporación a una Institución noble y universal en su objetivo, y que tiene tanta raigambre en el quehacer académico de las disciplinas económicas y financieras en ésta, mi ciudad de Barcelona.

Consciente de la importancia de este momento me he atrevido a someter a la docta consideración de los miembros de esta Real Academia un tema que juzgo de singular importancia en la actual etapa de cambio profundo a que están sometidos los pilares básicos de la sociedad y de la civilización occidentales, como el de la perspectiva de cambio de sistema económico a que puede conducir, un tanto insensiblemente, el crecimiento aparentemente irreductible del Sector Público.

En la crisis presente de los postulados de la sociedad occidental, que no sólo se limita al plano económico, sino que se sitúa en el contexto más amplio de una crisis o revisión total de sus planteamientos básicos, puede ser estimulante volver a plantearse que la recuperación del pulso económico, e incluso la superación de la crisis de sistema que estamos viviendo, pasa por sustituir buena parte de los procesos de decisión colectiva por procesos de decisión individual, por un retorno a la confianza en los mecanismos de mercado y un rechazo, en fin, de la exagerada intervención pública que, precisamente por sus exceso, se revela crecientemente ineficiente e incapaz para ofrecer soluciones a los interrogantes económicos que una sociedad industrializada moderna tiene planteados.

INTRODUCCION

«Nunca he pretendido decir algo completamente definitivo; porque si tengo algún cometido, éste, consiste en abrir puertas, no en cerrarlas.»

Joseph A. SCHUMPETER

(En su conferencia de despedida de la Universidad de Bonn; citado en H. W. SPIEGEL, *The Development of Economic Thought*, página 459.)

Cuando el 19 de junio de 1979 a requerimiento del *Institut d'Estudis Catalans* pronuncié una disertación acerca de «La Nova Ciència de les Finances Públiques», me limité a señalar en esquema tanto los principales problemas que debe enfrentar en la actualidad el estudio de la actividad financiera y económica del sector público, como las principales corrientes de pensamiento que intentan alcanzar una explicación racional y coherente de lo que sucede con el importante volumen de recursos que se asignan a través de los mecanismos de decisión social.

En las etapas de crisis científica y académica, cuando el modelo que se venía utilizando no sirve para explicar lo que está ocurriendo, pero cuando todavía no se han desechado las teorías «viejas» e «inservibles» porque todavía los científicos no han «encontrado» otras más fiables y aceptables (1), es cuando

(1) Véase la aportación de T. S. KUHN, *The Structure of the Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962; existe una versión revisada de 1970 que se encuentra traducida al castellano con el título de *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, que presenta como novedad la inclusión al final de un «Postscript 1969», en el que el autor expone una cierta revisión de su postura original. Independientemente del grado de aceptación de su esquema, y de la aplicabilidad del mismo a la revolución y al progreso científico de las ciencias sociales, puede aceptarse que dicho esquema sirve como término de referencia, tanto más cuanto que ahora las Ciencias Económicas se encuentran no ante una exigencia —que suele ser de naturaleza permanente— de perfeccionamiento constante de las teorías disponibles, sino ante un rechazo explícito de las mismas, lo que viene a significar que, contrariamente a lo que hasta hace muy poco señalaban importantes tratadistas (M. BRONFENBRENNER, «The "Structure of Revolutions" in The Economic Thought», *History of Political Economy*, 1971, vol. 3, I, Spring, págs. 136-151; la importancia de los planteamientos de KUHN (y también de POPPER) readquieren una importancia destacada cuando se procura su aplicación a las ciencias sociales.

como en el momento actual en el contexto de las disciplinas económicas se asiste a un importante reto profesional y académico consistente en la necesidad de un período extraordinario de renovación científica. En efecto, a la crisis actual de la Ciencia Económica para alcanzar una explicación plausible, y para diseñar un modelo válido para resolver las actuales contradicciones existentes, se está intentando responder, en un período de «ciencia extraordinaria», con un cambio básico en los planteamientos hasta ahora vigentes —en una alteración profunda de lo que, en terminología de KUHN, denominaríamos los *elementos de la matriz disciplinaria*— todo lo cual abona la oportunidad del tema que a continuación se va a apuntar.

En el momento presente de la evolución de las disciplinas económicas apunta poderosamente una línea de pensamiento que basa la solución de la actual crisis científica en una modificación sustancial de la actual estructura conceptual básica en el sentido de reclamar mayores dosis de liberalismo. En señalar que la asignación de recursos para que readquiera niveles superiores de eficiencia a los actuales, debe resultar más concorde con lo que es la actuación de los mecanismos de mercado. La línea de reforma que se señala tiende a reducir el número y la importancia de las intervenciones, y las regulaciones que el sector público viene realizando. Esta misma línea de reforma parece que apunta hacia una sustitución del «paradigma» keynesiano, por un nuevo —o viejo, según se mire— paradigma más en consonancia con la línea de alcanzar el equilibrio económico a través del mecanismo de mercado (2).

Esta evolución que se apunta más como un cambio sustancial —en el paradigma— que como un proceso de ajuste —programas de investigación— alcanza una gran trascendencia sobre el estudio de la Economía del Sector Público, tanto por lo que se refiere a los aspectos asignativos —una posible reconsideración en el sentido de devolver áreas de competencia al sector privado (3)— como por lo que se refiere a los aspectos de estabilización —por la pérdida de confianza en el papel de la política fiscal (4) en su papel de

(2) Véase en este sentido Mark BLAUG, «Kuhn versus Lakatos, or paradigm versus research programmes in the history of economics», *History of Political Economy*, vol. 7, n.º 4, 1975, Winter, págs. 399-433.

(3) Véase J. Ronnie DAVIS y R. D. TOLLISON, «Budget Size in Democracy», en J. M. BUCHANAN y R. D. TOLLISON, *The Theory of Public Choice*, Michigan University Press, Ann Arbor, 1972, págs. 266-276; y la polémica suscitada por la obra de R. BACON y W. ELTIS, *Britain's Economic Problem; Too Few Producers*, Macmillan, Londres, 1978, y el comentario a la misma de G. HADJIMATHEOU y A. SKOURAS, en *The Economic Journal*, 1979, junio, vol. 69, págs. 392-401, y la réplica de BACON y ELTIS, loc. cit., págs. 402-415.

(4) Véase A. T. PEACOCK, «Is Fiscal Policy Dead?», *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, junio 1978, págs. 107-122; y E. FUENTES, «La política presupuestaria del Sector público y la estabilidad económica a corto plazo: situación actual», *Hacienda Pública Española*, 1979, n.º 57, págs. 17-35.

regular el nivel de la demanda efectiva. Así las cosas en el ámbito del pensamiento, y dada la radical diferencia respecto de la situación que viene produciéndose del lado de los hechos —un fuerte crecimiento de la dimensión del sector público— se presenta una fuerte exigencia sobre la Economía del Sector Público como núcleo central y responsable de la actual polémica acerca de cuál y cómo debe ser la solución a los problemas excepcionalmente importantes que el sistema económico occidental tiene ante sí en lo que resta del presente siglo para su supervivencia y consolidación.

Tal vez sea preciso recordar que del concepto de actividad mínima del Estado acuñado por Adam SMITH hasta el actual concepto de actividad propia del sector público el cambio operado ha sido trascendental (5). El proceso histórico mediante el cual los gobiernos se van acomodando de una forma pasiva a las preferencias señaladas específicamente por los consumidores, ha llevado a una continuada transferencia de responsabilidades al sector público. La sustitución marginal de la provisión privada por la provisión pública, de bienes y servicios para la satisfacción de innumerables necesidades individuales —antes de carácter «privado» y ahora de naturaleza «colectiva»— es un proceso que no hace sino desplazar continuamente la línea fronteriza entre el sector privado y el sector público, con el objeto de que responda en todo tiempo y lugar a la creciente demanda social de provisión pública —que se entiende es gratuita— de un arsenal de «necesidades» que crecen imparablemente.

Los efectos de este desplazamiento continuado de la línea divisoria entre sector público y sector privado, en términos de inflación, de ineficiencia, y de resultados distributivos perversos, han empezado a preocupar fundamentalmente tanto en el campo de la política, como en el terreno académico. Las actuaciones llevadas a cabo, sin embargo, no han pasado de ser aisladas o anecdóticas, y por ello de escaso valor e influencia. En el terreno del pensamiento, por el contrario, sí cabe registrar importantes esfuerzos que, en cualquier caso, todavía no han encontrado la acogida ni cuentan con la envidia necesarias, para surtir efectos operativos que puedan influir, primero sobre la toma de conciencia ciudadana de la importancia del fenómeno que estamos enfrentando y, segundo, una vez alcanzado éxito en esa empresa —pero no antes— reformar profundamente los procesos de adopción de decisiones políticas sobre los mecanismos financieros del sector público.

(5) Véase Ramón Trías FARGAS, *Prólogo* a la traducción castellana de la obra de Günter SCHMÖLDERS, *Teoría General del Impuesto*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1962, págs. XI-XLVI; y A. T. PEACOCK, «The treatment of the Principles of Public Finance in the Wealth of Nations», incluido en A. S. SKINNER y T. WILSON, *Essays on Adam Smith*, Clarendon Press, Oxford, 1976, págs. 553-567.

PRIMERA PARTE

UNA APROXIMACION AL TEMA

CAPÍTULO I

EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

«Nuestra única proposición política es que ya que los gobiernos quieren gastar más dinero, y dado que los ciudadanos no quieren pagar más impuestos, los gobiernos deben prestar más atención a los deseos de sus ciudadanos.»

A. T. PEACOCK y Jack WISEMAN

The Growth of Public Expenditure in The United Kingdom, Oxford University Press, Londres, 1961, página XXIII.

1. LA «LEY DE WAGNER»

Independientemente de que buceando en los orígenes históricos del tema podamos remontarnos a otros autores que formularan aseveraciones más o menos académicas respecto del crecimiento del gasto público (von STEIN, de TOCQUEVILLE, PANTALEONI, etc.), lo cierto es que la primera formulación moderna hay que referirla particularmente a Adolph WAGNER (1).

En efecto, a impulsos de las nuevas corrientes filosóficas y sociales de la segunda mitad del siglo XIX, Alemania se sitúa a la cabeza de la preocupación de las reformas sociales en interés de los trabajadores, lo que da lugar a la *Sozial politik*, corriente de la que WAGNER sería uno de sus más destacados luchadores. Este es un período de agitación intelectual, de tránsito en las doctrinas sociales, lo que explica también la forma genuina y original de la aportación de WAGNER, al mismo tiempo que la no cristalización y especificación de su aportación de una manera clara y sistemática. En ese marco se formuló la llamada Ley Wagner, repetidamente formulada, de forma nada sistemática, y que cabe relatar en las dos transcripciones siguientes:

«La comparación de los diferentes países y períodos nos demuestra que en la mayor parte de las naciones progresivas se observa un aumento regular de las funciones de los Gobiernos centrales y locales. Fenómeno que se manifiesta tanto en su aspecto extensivo como intensivo. El Estado y los entes públicos locales asumen continuamente nuevas funciones y realizan más per-

(1) Véase A. T. PEACOCK, *The Economic Analysis of Government*, Martin Robertson, Londres, 1979, pág. 11; R. A. MUSGRAVE y A. T. PEACOCK (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, Londres, 1959, págs. 16-27; y A. T. PEACOCK y J. WISEMAN, «Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth», *Public Finance Quarterly*, 1979, vol. 7, n.º 1, enero, págs. 3-23.

fectamente su cometido. De esta suerte, las autoridades públicas satisfacen en grado creciente y de forma más completa las necesidades económicas de la población.» (2)

«*La Ley de la expansión creciente de las actividades públicas, y particularmente de las del Estado, se convierte para la economía fiscal en la ley de la expansión creciente de las exigencias fiscales.* Tanto como las exigencias del Estado crecen, y a veces más todavía, las de los gobiernos locales, cuando la administración está descentralizada y el gobierno local bien administrado. Recientemente se ha producido en Alemania un señalado aumento en las exigencias fiscales de los municipios, especialmente en los urbanos. Esta ley es el resultado de la observación empírica en las naciones progresivas, por lo menos en nuestra civilización europea occidental; su explicación, justificación y causa es la presión del progreso social y los cambios resultantes en las esferas relativas de la economía privada y pública, especialmente de la economía pública compulsiva. La insuficiencia financiera puede frenar la expansión de las actividades del Estado, haciendo que su extensión resulte condicionada a la de sus ingresos más que por otra razón, como es habitual. *Pero a largo plazo el deseo de desarrollo de una nación progresiva siempre superará esas dificultades financieras.*» (3)

Se ha interpretado que WAGNER intentó demostrar que el crecimiento de las actividades estatales es superior al de la renta nacional. Según este autor el crecimiento del gasto público es una consecuencia del crecimiento de la actividad del Estado que, a su vez, es una consecuencia del progreso social. El aumento de la actividad estatal lo basa en tres aspectos de la misma cuya evolución está directamente conectada con el aumento de la renta nacional: *a)* mantenimiento de la ley y el orden; *b)* participación directa en el proceso de producción, y *c)* provisión de servicios sociales y económicos. La justificación de por qué estos tres aspectos de la actividad estatal experimentan un aumento relacionado con la renta nacional y la naturaleza de esta relación, son puntos no demasiado satisfactorios en la aportación de este autor. Por otra parte, su tesis no pasa de ser una mera observación de la evidencia histórica suministrada por todos los países desarrollados o en vías de desarrollo, a menos que se acepte el carácter «orgánico» de la naturaleza del Estado (4).

(2) Véase A. WAGNER, *Grundlegung der politischen ökonomie*, 3.ª edición, Leipzig, 1893, pág. 892 (citado a partir de J. R. ALVAREZ RENDUELES, «Hacia una teoría positiva del Gasto público», en *Hacienda Pública Española*, n.º 9, pág. 75).

(3) Véase A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, primera parte, 3.ª edición, Leipzig, 1883, pág. 76 (citado a partir de MUSGRAVE-PEACOCK, *Classics...*, op. cit., pág. 8).

(4) La concepción orgánica del Estado considera al mismo como una entidad particular sustancialmente distinta e independiente de la entidad social en general, cuya actividad viene ordenada en función de una voluntad asimismo distinta e independiente a la de los individuos que forman la sociedad.

En tal caso la ley se convierte en una afirmación acerca de lo que el Estado debería hacer cuando la renta del país en cuestión experimenta un aumento. En efecto, su positiva aportación —la importancia del Sector Público de un país crece a medida que la renta per cápita del mismo aumenta— viene razonada en términos de lo que, dada una situación de desarrollo económico y de acuerdo con su determinada concepción del Estado, éste debería hacer en cada uno de los tres aspectos citados anteriormente.

A pesar de estos puntos débiles, y probablemente debido a su misma generalidad, la ley formulada por WAGNER ha seguido siendo considerada como importante y ha supuesto, en cierta manera, la base de una serie de modernos estudios sobre el tema. A diferencia de WAGNER, los autores de estos estudios aspiran a demostrar empíricamente la relación existente entre la variable a explicar y los determinantes que consideran significativos. Ello, les obliga a limitar en gran medida el número de estos determinantes y a situar sus aportaciones dentro del estricto margen de las relaciones funcionales. También a diferencia de WAGNER, escapan a la consideración orgánica de la naturaleza del Estado; ahora bien, como veremos más adelante, la necesidad de elaborar modelos de comportamiento cada vez más completos les lleva a la aceptación de presupuestos acerca de la naturaleza del Estado que, aunque no tan amplios ni comprometidos como los de WAGNER, son en el fondo de la misma naturaleza.

Dos son los estudios que deben destacarse como iniciadores de esta aproximación al análisis del Sector Público: el de FABRICANT (5) para los Estados Unidos y el de PEACOCK y WISEMAN (6) para el Reino Unido. Tanto uno como otro han sido el origen de posteriores análisis que, o bien han tratado de probar las hipótesis sentadas por estos primeros estudios, o bien han tratado de mejorar el aparato analítico usado por los mismos. Su importancia aconseja un comentario más detenido.

2. EL ESTUDIO DE FABRICANT Y SUS DERIVACIONES

Si bien referido a los Estados Unidos, el estudio pionero de H. C. ADAMS, coetáneo de WAGNER (7), expresó asimismo ideas parecidas a las de éste; la diferencia básica entre ambos autores radica en que mientras ADAMS sostenía que el gasto público crecía en forma proporcional a la renta nacional, WAGNER intentó demostrar que tal crecimiento era superior en su modelo de Estado,

(5) Salomon FABRICANT, asistido por Robert E. LIPSEY, *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, Nueva York, 1952.

(6) Alan T. PEACOCK y Jack WISEMAN, *The Growth of Public expenditures in the United Kingdom*, segunda edición revisada, Londres, 1967.

(7) H. C. ADAMS, *The Science of Finance*, New York, 1828.

y en toda nación progresiva desde el punto de vista social, al crecimiento de la renta (8).

El estudio de FABRICANT se basa en un análisis de correlación múltiple para establecer la relación existente entre las variaciones del gasto público dentro de cada uno de los Estados de la Unión y las tres variables siguientes: a) renta per cápita, b) densidad de población y c) porcentaje de la población total radicada en zonas urbanas. Los resultados obtenidos le permitieron afirmar que tales determinantes explican un 72 % de la variación del gasto público per cápita y de un 29 a un 85 % de la variación del gasto público considerado según sus diferentes funciones.

La corriente de nuevas aportaciones basadas en este estudio se inició a fines de la década del cincuenta, principios de la del sesenta, con el estudio de BRAZER (9) sobre el gasto público de las ciudades, y con el de FISHER (10) basado en una comprobación de las hipótesis formuladas por FABRICANT. Ambos llegaron a resultados parecidos a los alcanzados en el primer estudio.

Los tres determinantes señalados por FABRICANT han ido apareciendo sistemáticamente en cada uno de los posteriores análisis. Ahora bien, el interés en lograr una comprensión más rigurosa de la composición y evolución del gasto público ha llevado a la introducción de nuevas variables que permitirían la elaboración de un cuerpo de hipótesis cualitativamente superior al del primer estudio. La atención a las transferencias fiscales entre los diferentes Estados fue la primera variable nueva que se introdujo. La enorme importancia cuantitativa de esta partida en la economía de los Estados Unidos, llevó a algunos autores a preguntarse acerca de su influencia dentro del gasto público en cada uno de los Estados. BAHL y SAUNDERS (11) fueron los primeros en introducir esta nueva variable. Posteriormente GABLER y BREST (12) intentaron estudiar el efecto de transferencias específicas, como por ejemplo las destinadas a proyectos de construcción de obras públicas. Una última orientación, dentro del estudio de esta nueva variable, es la considerada por

(8) Véase Alejandro PEDRÓS y A. ZABALZA, «Algunas consideraciones metodológicas acerca del estudio del Sector Público», *Revista Económica de Cataluña*, 1975, vol. I, n.º 1, pág. 28.

(9) Harvey E. BRAZER, *City Expenditures in the United States*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1959.

(10) Glenn W. FISHER, «Determinants of State and Local Government Expenditures: A Preliminary Analysis», *National Tax Journal*, diciembre 1961, págs. 349-355.

(11) Roy W. BAHL, Jr., y Robert SAUNDERS, «Fabricant's Determinants after Twenty Years. A Critical Reappraisal», *The American Economist*, primavera 1966, págs. 27-41. Otro trabajo sobre el tema debido a estos autores es «Determinants of Changes in State and Local Government Expenditures», *National Tax Journal*, marzo 1965, págs. 50-67.

(12) L. R. GABLER y J. I. BREST, «Interstate Variations in Per Capita Highway Expenditures», *National Tax Journal*, marzo 1965.

OSMAN (13) y GRAMLICH (14) cuyos estudios tratan de establecer la relación entre gasto local financiado por fondos procedentes de transferencias y gasto local financiado por fondos locales; el interés de los mismos radica en averiguar si el incremento de fondos procedentes de transferencias ha supuesto una sustitución del gasto local financiado con fondos propios, o bien un estímulo para el mismo. Los resultados logrados les llevaron a la conclusión de que, en general, el efecto de las transferencias interestatales es estimulante para el gasto local propiamente dicho.

Posteriores perfeccionamientos en esta aproximación han llevado a la introducción de nuevos tipos de determinantes, que a veces, como en los anteriores casos, han supuesto la incorporación de nuevas variables, pero que en otras ocasiones han supuesto la atención a nuevos enfoques en el planteamiento del análisis. Bajo esta apreciación debe considerarse el cambio de interés experimentado al pasar del Estado o de la Unión a la Región, como área de estudio básica. SHARKANSKY (15) sugiere que en lugar de persistir en los análisis nacionales, podría ser interesante concentrarse en el estudio de las distintas regiones; este autor basa tal sugerencia en que el comportamiento de los Estados, más que guiarse por criterios nacionales, tiende a fijar su atención, y por tanto a ser influido, por criterios de ámbito regional.

Los anteriores estudios, como los originados por el de PEACOCK y WISEMAN, cuyas características comentaremos más adelante, intentan tan sólo establecer un determinado número de relaciones que nos ayuden a la comprensión del comportamiento del Estado; particularmente a la comprensión de la evolución y composición del gasto público. En tal sentido, son más modestos que la aportación realizada por WAGNER; sólo aspiran a establecer relaciones particulares más o menos significativas, que expliquen el gasto público. Ahora bien, la necesidad de llegar a funciones de comportamiento más exhaustivas, ha obligado a tener en cuenta la existencia de factores políticos dentro de sus análisis. El estudio de MORSS, FRIEDLAND y HYMANS (16) constituye un ejemplo de ello. Es interesante destacar este punto, más que por el interés de sus resultados prácticos, por la naturaleza de la nueva variable in-

(13) J. W. OSMAN, «The Dual Impact of Federal Aid on State and Local Government Expenditures», *National Tax Journal*, diciembre 1966, págs. 362-372.

(14) Edward M. GRAMLICH, «The Effect of Federal Grants on State-Local Expenditures. A Review of The Econometric Literature», trabajo presentado a la 62ava Conferencia Anual sobre la Imposición de la «National Tax Association», Boston, septiembre 1969.

(15) Ira SHARKANSKY, «Regionalism, Economic States and the Public Policies of American States», *Social Science Quarterly*, junio 1968, págs. 9-26.

(16) Elliot R. MORSS, J. E. FRIEDLAND y J. H. HYMANS, «Fluctuations in State Expenditures: An Econometric Analysis», *Southern Economic Journal*, abril 1967, páginas 496-517.

introducida; aquí, otra vez, nos encontramos con la necesidad de apelar a valoraciones subjetivas a la hora de construir un modelo económico aceptable. Valoraciones subjetivas que a veces, como FISHER (17) demuestra, no ayudan demasiado a la comprensión real del fenómeno a analizar quizás por el interés que todos los autores tienen en tratar de esconder tales valoraciones detrás de índices cuantitativos de escaso valor significativo.

3. EL ESTUDIO DE PEACOCK Y WISEMAN Y SUS DESARROLLOS POSTERIORES (18)

En su estudio estos profesores ingleses intentan simplemente examinar la evolución del gasto público en Inglaterra durante el período comprendido entre 1890-1955, y procurar una interpretación del mismo. En definitiva, PEACOCK y WISEMAN no pretenden tanto llegar a la elaboración de un modelo teórico completo como a la formulación de algunas hipótesis que, comprobadas para el caso concreto del que se han obtenido, puedan servir para una mejor comprensión del estudio del gasto público en cualquier lugar y en cualquier momento. Las relaciones que específicamente consideran son las existentes entre el gasto público y las siguientes variables: *a*) población, *b*) nivel de precios y *c*) nivel de empleo. A través de ellas tratan de demostrar la existencia de influencias permanentes sobre la evolución y la composición del gasto público, así como inferir hipótesis generales acerca del mismo. Puede decirse que no triunfan tanto en la primera como en la segunda de estas tareas. En efecto, mientras poco nuevo pueden decir acerca de la existencia de tales influencias permanentes (19) sí aventuran, en cambio, tres hipótesis

(17) Glenn W. FISHER, «Interstate Variation in State and Local Government Expenditures», *National Tax Journal*, marzo 1964, págs. 57-74. El autor prueba en este estudio que la introducción de un índice del «nivel de competitividad de los partidos políticos dentro de cada Estado» no constituye un factor explicativo demasiado relevante.

(18) La versión inicial de su estudio se encuentra en la comunicación a la Sesión Anual del *Instituto Internacional de Hacienda Pública*, de Bruselas en 1958, que fue editada en 1960 dentro del volumen titulado *L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction du développement économique des nations*, págs. 25-26. Más tarde se publicó la investigación completa en *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, 1961.

(19) Suphan ANDIC y Jindrich VEVERKA, «The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification», *Finanzarchiv*, enero 1964, págs. 189-278, incluido en J. R. Alvarez RENDUELES, *La Dinámica del Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, págs. 299-426. Véase también el estudio de Jindrich VEVERKA, «The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1870», en *Public Expenditure: Appraisal and Control*, edit. por A. T. PEACOCK y D. J. ROBERTSON, Edimburgo, 1963. En este estudio el autor realiza una comprobación de las primeras hipótesis con base a datos estadísticos sensiblemente mejorados.

generales acerca del comportamiento del gasto público que posteriormente han hecho fortuna en este campo. Nos referimos a las hoy conocidas como «efecto desplazamiento», «efecto inspección» y «proceso de concentración».

La formulación del «efecto desplazamiento» surge de la misma observación de la evolución del gasto público. PEACOCK y WISEMAN descubren que el gasto público crece pero no a un ritmo constante y de forma regular, sino más bien a base de saltos un tanto irregulares. Observan además que tales saltos o desplazamientos se producen precisamente en épocas coincidentes con inestabilidades o alteraciones sociales, tales como grandes depresiones económicas o conflictos bélicos. De ahí infieren que tales alteraciones sociales influyen en algún modo en el brusco aumento del gasto público. En épocas de estabilidad económica y social la actitud del público, acerca de la carga fiscal que está dispuesto a aceptar, se mantiene asimismo de forma bastante estable, aunque divergente de las ideas que el Gobierno sustenta acerca de este punto; tal divergencia puede ser ajustada a causa de una determinada inestabilidad económica o social suficientemente grave como para destruir concepciones establecidas. En tales períodos, el público aceptará incrementos en los niveles de gasto y de imposición que en otras épocas hubiera considerado intolerables y esta aceptación permanecerá aún después de que la inestabilidad en cuestión haya desaparecido.

La segunda hipótesis, la referente al «efecto inspección», se halla estrechamente conectada a la primera; en realidad viene a ser el fundamento de aquélla. Las guerras, considerando este factor como el ejemplo más típico apuntado por PEACOCK y WISEMAN, no sólo traen como consecuencia un aumento del gasto público en unos pocos y especializados campos, tales como armamentos o equipo militar afín; también puede suponer el motivo de una información adicional acerca de una serie de aspectos (sociales, económicos, etc.) que hasta entonces habían permanecido ignorados y actuar, en este sentido, como elementos promotores de un acuerdo general acerca de niveles superiores de gasto público y de imposición.

La tercera hipótesis hace referencia al cambio que se experimenta, durante el proceso de desarrollo, en la unidad de decisión, sobre la que reposa la responsabilidad del gasto público. PEACOCK y WISEMAN sostienen que la tendencia general es la de concentración. Según ellos, una razón básica explica esta tendencia: las importantes mejoras conseguidas en el campo del transporte y las comunicaciones a lo largo del proceso de desarrollo económico. Con ellas, mantienen estos autores, no sólo ha sido materialmente posible el control de áreas cada vez más extensas, sino que también tal alternativa se ha evidenciado como altamente rentable; posibilidad y rentabilidad han sido pues los dos factores que en último término han promovido tal proceso de concentración.

Como vemos, el estudio de PEACOCK y WISEMAN suministra a fin de cuentas una explicación de la evolución del gasto público basada, más que en la formulación de unas determinadas relaciones causales, en la inferencia de unas hipótesis de comportamiento a partir de la observación de un conjunto de datos estadísticos. Quizás un resultado en cierta manera decepcionante; pero, probablemente, más operativo de lo que a primera vista puede parecer. En efecto, la simple recolección de datos históricos acerca del gasto público y el especial tratamiento de los mismos según diversos aspectos de este gasto (división del gasto público según los criterios: funcional, económico y nivel gubernamental en que éste se produce), han sido contribuciones que, aunque no totalmente originales, han influido decisivamente en el planteamiento general de futuros estudios. Por otra parte, la inferencia de hipótesis de comportamiento acerca de la evolución del gasto público ha constituido un punto de partida inmejorable para la elaboración de nuevos desarrollos teóricos acerca del tema, ya sea tratando de comprobar su validez, ya sea buscando la existencia de otras distintas.

En efecto, la posterior investigación originada por el estudio de PEACOCK y WISEMAN ha tomado dos direcciones generales. Por un lado, se ha concentrado en pulir el instrumental analítico y en comprobar la validez de las hipótesis formuladas por dichos autores utilizando datos más rigurosamente seleccionados y aplicando el análisis a otros contextos; por el otro, se ha abordado la elaboración de estudios comparativos que evidenciarán la posibilidad de formular hipótesis más generales.

La primera de estas orientaciones ha supuesto la aparición de una ya considerable literatura en lo referente al estudio de la evolución del gasto público en diferentes países. Entre ellos cabe destacar el de ANDIC y VEVERKA (20) para Alemania, el de EMI (21) para Japón y el de BIRD (22) para Canadá. Tales estudios, aparte de perfeccionar el instrumental analítico, han llegado a la formulación de nuevas hipótesis (o a una mejor explicación de las antiguas) cuya importancia las hace merecedoras de una atención especial.

Probablemente, la que más interés ha despertado ha sido la de ANDIC y VEVERKA, formulada en el estudio realizado para Alemania, sobre el retraso en la evolución del nivel de productividad del sector público con respecto al sector privado (productivity lag) como uno de los posibles factores a tener en cuenta en el momento de valorar la significancia del aumento del gasto

(20) Véase las obras citadas en la nota anterior.

(21) Koichi EMI, *Government Fiscal Activity and Economic Growth in Japan, 1868-1960*, Tokio, 1963.

(22) Richard M. BIRD, *The Growth of Government Spending in Canadá*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1970.

público. La formulación de esta hipótesis es el resultado, en primer término, de la introducción de sensibles mejoras estadísticas en el instrumental analítico utilizado. Los autores del estudio observaron que la práctica general de deflacionar las series temporales de gasto público a partir de los índices del nivel de precios en el sector privado, asumía implícitamente un efecto del cambio tecnológico sobre el sector público igual al efecto sobre el sector privado. Esta circunstancia llevó a los autores a preguntarse sobre la validez de este procedimiento y, por tanto, sobre la existencia de este efecto idéntico en uno y otro sector. La conclusión a la que llegaron es que existen motivos para creer que tal identidad no se cumpla; es decir, para creer que el incremento de la productividad haya sido menor en el sector público que en el sector privado. Las razones aducidas por los mismos pueden sintetizarse en tres apartados generales: *a*) la tendencia a la estatificación de sectores económicos decadentes en donde el ritmo de cambio tecnológico es relativamente pequeño; *b*) la sustitución de funcionarios honorarios sin retribución por funcionarios profesionales; y *c*) la dependencia del sector público sobre complejos procedimientos administrativos reacios a la simplificación. ANDIC y VEVERKA, debido a dificultades estadísticas, no llegaron a la cuantificación de este concepto (productivity lag); sin embargo estimaron que, para Alemania, la presunción de sólo un 1 % supondría cambios sensibles en la medición del crecimiento del sector público.

La rigurosa comprobación de la hipótesis relativa al «efecto desplazamiento» a partir de una base estadística más amplia, ha llevado a GUPTA (23) a conclusiones similares para otros países. Con todo, se ha evidenciado la necesidad de reformular de forma más amplia la naturaleza de tal hipótesis. Así, PEACOCK y WISEMAN, en la introducción a la segunda edición de su estudio, señalan la posibilidad de interpretar el «efecto desplazamiento» en términos del coste de oportunidad en que se incurre al transferir recursos del sector público al sector privado. Ahora bien, ello permitiría explicar no sólo el cambio en el volumen del gasto público experimentado después de una grave inestabilidad, sino también el cambio en el carácter (es decir, en la composición) del mismo. En efecto, el criterio «coste de oportunidad» consideraría el cambio que, como consecuencia de la inestabilidad social en cuestión, se operaría en la sociedad para valorar, no sólo la sustitución de gasto privado por gasto público, sino también la sustitución de distintos tipos de gasto dentro del mismo sector público.

Finalmente, y aun dentro de esta primera orientación, cabe destacar las posteriores comprobaciones hechas a la hipótesis referente al «proceso de

(23) Shibshankar P. GUPTA, «Public Expenditure and Economic Growth - A Time Series Analysis», *Public Finance*, n.º 4, 1967 (incluido en ALVAREZ, op. cit., págs. 167-226).

concentración». El resultado más significativo es el ofrecido por ANDIC y VEVERKA en su estudio del gasto público en Alemania. Dichos autores comprueban que, incluso a pesar del retorno al sistema federal después de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de concentración no sólo no se interrumpe, sino que incluso se intensifica, consiguiendo con ello una aceptable contrastación de la hipótesis previamente formulada. Cabe señalar, con todo, que es la consideración del gasto público en su sentido más amplio (es decir, incluyendo el sistema de seguridad social) el que permite este resultado; la exclusión de tal partida nos llevaría a observar una ligera descentralización después de la guerra.

Por lo que respecta a la segunda de las orientaciones deben destacarse especialmente las investigaciones pioneras de MARTIN y LEWIS (24), OSHIMA (25) y WILLIAMSON (26), que se han visto recientemente complementadas por los trabajos de GUPTA (27) y MUSGRAVE (28), en los que la muestra de países es más amplia y las técnicas de contrastación pasan desde la simple inspección de los datos (como MARTIN y LEWIS), o procedimientos de ajuste simples, a utilizar el análisis de regresión en forma más o menos compleja. En general, las ecuaciones de regresión utilizadas son más bien sencillas e intentan poner en relación la fracción del gasto público en el PNB con la renta per cápita, tomada ésta, pese a sus muchas limitaciones, como indicador del grado de desarrollo económico.

En general estos trabajos han encontrado siempre con más o menos intensidad una asociación positiva entre gasto público y desarrollo. Sin embargo, profundizando algo más en esa idea general, cabe establecer algunas cualificaciones:

1. La relación gasto público total a PNB aunque positivamente asociada con la renta per cápita, no parece presentar un nivel elevado de significación.

2. La significación aumenta si se consideran los gastos corrientes únicamente. Sin embargo, tal mejora puede ser sólo aparente si se tiene en cuenta que separando los países en grupos distintos según el grado de desarrollo, la

(24) «Patterns of Public Revenue and Expenditure», *The Manchester School of Economics and Social Studies*, septiembre 1965, incluido en J. R. ALVAREZ RENDUELES, *La Dinámica del...*, op. cit., págs. 227-270.

(25) «Share of Government in Gross National Product for Various Countries», *American Economic Review*, junio 1957, págs. 381-390.

(26) «Public Expenditure and Revenue: An International Comparison». *The Manchester School*, enero 1961, págs. 43-56.

(27) «Public Expenditure and Economic Development, Cross-Section Analysis», incluido en J. R. ALVAREZ, op. cit., págs. 271-298.

(28) *Sistemas Fiscales*, Aguilar, S. A., Madrid, 1973, caps. 3 y 4.

relación pierde significación en los escalones superior e inferior, lo que abre la posibilidad de que la inicial asociación sea fruto del «reflejo en los niveles medios de los dos extremos de la escala» (29).

3. La significación de la relación aún disminuye más si se excluyen los gastos de defensa en la comparación.

4. El mejor ajuste se consigue en los gastos de seguridad social.

Existe pues una contradicción entre la afirmación de la Ley de Wagner encontrada por el análisis de las series históricas y su práctica negación, surgida por el análisis simultáneo de países. MUSGRAVE (30) señala que el conflicto tal vez no es irreconciliable toda vez que «el resultado histórico puede reflejar la tendencia en el tiempo de fuerzas políticas y sociales que contribuyen a una creciente participación del sector público, mientras que los resultados del análisis simultáneo pueden ser reflejo principalmente de nuestros factores económicos».

Lo cierto es que tal conflicto parece sugerir la necesidad de estudios más detallados y desagregados en la línea del trabajo de F. PRYOR (31) sobre el comportamiento del gasto público, y las regularidades observables en la sustitución entre componentes del gasto público y entre éstos y el gasto privado.

Aquí termina básicamente lo que podríamos denominar el área de influencia de los estudios de FABRICANT por un lado, y de PEACOCK y WISEMAN por otro, como continuadores de la obra de WAGNER (32). Una nota común

(29) Los grupos que MUSGRAVE repasa, son los de países con renta per cápita inferior a 300 \$ per cápita, inferior a 600 \$ y superior a 600 \$.

Los coeficientes de determinación que encuentra en las ecuaciones que asocian los gastos corrientes y la renta per cápita son 0,15, 0,271 y 0,49 respectivamente. Para el conjunto de países es 0,57. V. P. GANDHI, ha insistido en la importancia de la selección de la muestra para los estudios empíricos de la Ley de Wagner, usando el método simultáneo («Wagner's Law of Public Expenditure: Do Recent Cross-Section Studies Confirm it?», *Public Finance*, 1971, n.º 1, págs. 44-56.

(30) *Sistemas Fiscales*, op. cit., pág. 120.

(31) «Elements of a Positive Theory of Public Expenditure», *Finanzarchiv*, 26, diciembre 1967, págs. 405-430, y *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Allen and Unwish, Londres, 1968.

(32) Existen tres estudios, en cierta manera contemporáneos a los de FABRICANT y PEACOCK y WISEMAN, que sin embargo no han tenido tanta influencia en posteriores desarrollos. Estos son R. A. MUSGRAVE y J. M. CULBERSTON, «The Growth of Public Expenditure in the United States, 1890-1948», *National Tax Journal*, junio 1953, págs. 97-115. M. Slade KENDRICK, *A Century and a Half of Federal Expenditures*, Occasional Paper, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1955; G. COLM y M. HELZNER, «The Structure of Government Revenue and Expenditure in Relation to the Economic Development of the United States». Informe americano en *L'Importance et la Structure des Recettes et des Dépenses Publiques*, publicado por el Instituto Internacional de Hacienda Pública, Bruselas, 1960.

puede caracterizarlos: su particular interés en contrastar empíricamente hipótesis inferidas a su vez de desarrollos empíricos. Esta circunstancia ha supuesto un perfeccionamiento notable en las técnicas de análisis de la evolución del gasto público y la disposición de un cuerpo de hipótesis acerca de la misma relativamente fiables. Ahora bien, en cierta manera, todavía no se ha penetrado en el campo teórico propiamente dicho; el desarrollo acabado de revisar ha sido más cuantitativo que cualitativo. Ciertamente éste es un paso necesario, pero no el fin del trayecto a recorrer.

Ante esta situación, las opiniones existentes divergen un tanto en la evaluación de lo conseguido y en la prescripción de la orientación a tomar. Así tenemos que mientras PEACOCK y WISEMAN, en la segunda edición de su estudio, valoran como altamente positivas las aportaciones conseguidas y estiman necesario proseguir por este camino antes de intentar la formulación de una teoría, en espera de aportaciones más maduras procedentes de campos tales como el análisis de los bienes públicos, PRYOR (33) en su trabajo «Elements of a Positive Theory of Public Expenditure» y refiriéndose a la situación en los Estados Unidos, considera como realmente insignificante la utilidad de ulteriores estudios descriptivos de los determinantes del gasto público con base a las mismas técnicas estadísticas y a las mismas variables. Según este autor, la atención en el futuro debería concentrarse sobre la elaboración de modelos teóricos y sobre la inferencia de hipótesis apriorísticas a partir de los mismos.

4. OTRAS APORTACIONES

R. A. MUSGRAVE (34) realiza un estudio comparado de series históricas para Estados Unidos, Reino Unido y Alemania que se remonta a 1890, del que deriva el cumplimiento en términos generales de la Ley de Wagner en los años analizados que alcanzan hasta 1963 en dos casos y hasta 1958 en el otro. Analiza también de forma más completa, por lo desagregada, la evolución experimentada en los gastos —con distinción de civiles y militares— al mismo tiempo que lo hace en una consideración desglosada según los distintos objetivos y/o funciones de la actividad financiera.

Cabe señalar, también, que confiere una importancia destacada a los fac-

(33) Frederic L. PRYOR, «Elements of a Positive Theory of Public Expenditures, *Finanzarchiv*, octubre 1967, págs. 405-430.

(34) R. A. MUSGRAVE ha realizado recientemente dos importantes aportaciones al tema. Primero, en *Sistemas Fiscales*, op. cit., caps. 3 y 4; y después en R. A. y P. M. MUSGRAVE, *Public Finance: in theory and practice*, McGraw-Hill, 1976, 2.ª ed., cap. 6.

tores sociales en la explicación del crecimiento del gasto público en el tiempo. Atribuye una importancia destacada en el crecimiento de la demanda de los bienes públicos a la desaparición de los sistemas totalitarios, dado que los sistemas democráticos acogen más satisfactoriamente las preferencias de los ciudadanos. Y, finalmente, señala que aquellos países cuya estructura tributaria sea señaladamente progresiva —aquellos en que la elasticidad-renta de los impuestos es superior a la unidad— son más proclives a un fuerte crecimiento del sector público; en efecto, en evitación de que de la función de estabilización automática del sistema impositivo se deriven drenajes excesivos sobre la capacidad de compra del sector privado, se requiere en dichos países —el caso más claro es el de Estados Unidos— un crecimiento cada vez mayor del gasto público para compensar adecuadamente la brecha deflacionista que de otro modo se produciría.

MUSGRAVE se ocupa también de sentar las primeras bases para una teoría predictiva del comportamiento del Sector público. En efecto, en este sentido diremos que plantea una cierta extensión de la Ley de Engel al caso del gasto público. Señala que una vez superada una primera fase de desarrollo económico, en la que los bienes privados tuvieron un mayor peso, es probable que se dé un crecimiento más que proporcional en la importancia de los bienes públicos durante los niveles medios de desarrollo. En este sentido y respecto de los bienes de capital, concluye que es más probable que una vez alcanzado un nivel mínimo deseable de formación de capital de utilidad pública, que se corresponde con un nivel intermedio de desarrollo económico, disminuya el papel inversor del sector público, viniendo así a compensarse la mayor demanda que en ese tramo de desarrollo económico se formula respecto de bienes públicos corrientes. A partir de este estadio intermedio de desarrollo, se argumenta que, dado que es muy probable que la sociedad demande un nivel de servicios públicos (especialmente sociales) cada vez con una mayor intensidad, la situación resultaría perfectamente ajustada a lo prescrito para la Ley de Wagner, de crecimiento más que proporcional del gasto público, para un amplio espectro de desarrollo económico (35).

Otros estudios recientes que se ocupan de estudiar la Ley de Wagner, se han venido preocupando por detectar aquellos errores o deficiencias que padecen las hipótesis de partida y que podrán justificar el cumplimiento sólo parcial de la misma en los intentos de su aplicación a los estados modernos y a los datos presupuestarios por ellos ofrecidos, o bien que ofrecen reinterpretaciones y matizaciones, normalmente de naturaleza parcial. En este sentido, las aportaciones más importantes son las siguientes:

(35) R. A. MUSGRAVE, *Sistemas fiscales*, op. cit., págs. 70 y ss.

a) Entre 1950 y 1974 el crecimiento experimentado por el gasto público en los países occidentales ha sido particularmente importante, tal como lo muestra el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 1

Año	1950	1953	1965	1970	1974
Porcentaje del gasto público respecto del Producto Nacional Bruto ...	25,0 %	27,4 %	33,5 %	36,1 %	39,8 %

FUENTE: G. Warren NUTTER, *Growth of Government in the West*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1978. Los datos son la media aritmética de dieciséis países de la O.C.D.E. Tomados de las tablas B-1 del apéndice B, págs. 31-81.

b) Los gastos de naturaleza redistributiva (transferencias a las familias y gastos sociales) han representado el mayor aumento porcentual. En concreto, las transferencias aisladamente consideradas han pasado en porcentaje del Producto Nacional Bruto del 7,3 % en 1950 al 19,0 % en 1974, lo que significa un aumento de 160 %, mientras que el aumento del resto de los gastos públicos ha sido del 59,1 %. Hay que señalar además que, con referencia a los gastos sociales, las perspectivas son de un fuerte crecimiento cuando menos hasta 1985 (36).

c) Se aprecia una relación inversa entre la dimensión del sector público en 1953, y el crecimiento del sector público durante el período 1953/1973, lo que viene a significar una cierta constatación de la existencia de límites al crecimiento del Sector público. Concretamente el crecimiento ha sido mucho más moderado en Francia, Finlandia y Nueva Zelanda que en 1953 tenían los sectores públicos más importantes. El crecimiento ha sido moderado en Alemania, Austria, España, USA, Grecia, Japón y Reino Unido, países en los que el aumento ha sido del orden de la tercera parte durante el período considerado. En cambio, el crecimiento del gasto público ha sido muy fuerte, precisamente por este orden, en Suecia, Dinamarca y Noruega, países donde no sólo se ha puesto especial énfasis en el aumento en los gastos sociales, sino que también han experimentado un fuerte aumento del Producto Nacional Bruto (37).

(36) G. Warren NUTTER, *Growth...*, op. cit., pág. 5, y O.C.D.E., Comisión de Política Económica, Estudio n.º 5, *Evolution des dépenses publiques*, junio 1978, passim.

(37) G. Warren NUTTER, *Growth...*, op. cit., págs. 6 y 12; y O.C.D.E., *Evolution des...*, op. cit., passim.

d) El estudio de W. W. POMMEREHNE (38) ha venido a confirmar la impresión existente de que el gasto público local ha crecido, en las dos últimas décadas, más deprisa que el gasto público realizado por el gobierno central. Fenómeno que no podía derivarse —en ningún sentido— dado lo defectuosa, fragmentaria y contradictoria que resultaba la información estadística disponible al respecto, elaborada por la O.C.D.E. (39).

e) A pesar de las críticas formuladas respecto del estudio de Morris BECK (40), en el sentido de no aceptar la mayor parte de sus conclusiones encaminadas a señalar que después de la Segunda Guerra Mundial el Sector Público, en términos reales, una vez aplicados los deflatores correspondientes, no había crecido, resulta útil hacer referencia a lo que parece ser lo más destacado de su estudio: que sólo ha aumentado el gasto público corriente, y que la «ilusión» del crecimiento del gasto público obedece exclusivamente al gran aumento operado en transferencias que no son literalmente gasto público al no tener el carácter de exhaustivas.

f) El crecimiento autosostenido del Sector público, según se sostiene por J. M. BUCHANAN y G. TULLOCK (41). Señalan que tanto por lo que se refiere a los salarios de los burócratas, como por el considerable volumen de población adulta que percibe pagos de transferencias (pensiones, desempleo, Seguro de enfermedad, etc.), a partir de cierto nivel —ya alcanzado— del número de perceptores se garantiza una expansión generalizada de naturaleza automática tanto de los beneficiarios como de la cuantía de sus perceptores, lo que aumenta el número de ciudadanos dispuestos a votar más y mejores prestaciones o sueldos. Es lo que denominan la Ley de Wagner al cuadrado, porque señalan que aun en el caso de que se estabilizara la proporción de la población beneficiaria respecto de la total, ello no implicaría que estuviese estabilizada la proporción que estos pagos representan del gasto público total. En definitiva, concluyen, el sector público está «fuera de control» en el sentido literal de la palabra.

(38) W. W. POMMEREHNE, «Quantitative aspects of federalism: A Study of Six Countries», en W. E. OATES (ed.), *The Political Economy of Federalism*, D. C. Heath, Lexington, 1977.

(39) Véase G. WARREN NUTTER, op. cit., pág. 13.

(40) Véase M. BECK, «The Expanding Public Sector: Some contrary Evidence», *National Tax Journal*, vol. XXIX, 1976, marzo, págs. 15-21; E. DUBIN, «The Expanding Public Sector»: «Some Contrary Evidence. A Comment», *NTJ*, vol. XXX, 1977, marzo, pág. 95; R. E. WAGNER y W. E. WEBER, «Wagner's Law Fiscal Institutions, and the Growth of Government», *NTJ*, vol. XXX, 1977, marzo, págs. 59-68.

(41) J. M. BUCHANAN y G. TULLOCK, «The Expanding Public Sector: Wagner Squared», *Public Choice*, 1977, vol. XXX, n.º 4, págs. 147-150.

g) En última instancia cabe hacer referencia a dos tipos de razones tecnológicas que se suelen reiterar como fenómenos que inciden en el crecimiento del sector público. El primero se apoya en el argumento de BAUMOL (42), de la gran cantidad de mano de obra que requiere la producción pública, factor que tiende a aumentar, lo que sumado al hecho del «productivity lag», garantiza por razones meramente tecnológicas el crecimiento del Sector público. El segundo se apoya en la observación de que el progreso tecnológico ha producido un cambio sustancial en lo que eran las relaciones de sustitución entre el Sector público y el Sector privado, llevando a que en lugar de una sustitución marginal entre la producción de ambos sectores, el progreso tecnológico exija de forma creciente una relación de complementariedad lo que explica que ante un fuerte crecimiento de la producción industrial privada deba corresponder asimismo una actuación productiva del Sector público de naturaleza complementaria, lo que se ha denotado como específicamente cierto en el sector de equipamiento militar intensivo, y en el de la investigación espacial, pero también en la enseñanza secundaria y superior y en los sistemas de transportes y comunicaciones (43).

5. LIMITES DE CAPACIDAD DEL SECTOR PUBLICO

Como se ha visto en las páginas anteriores el gasto público muestra un crecimiento secular que no parece vaya a remitir, lo cual exige plantearse el estudio de los límites del sector público. El tratamiento moderno de este tema arranca de Colin CLARK (44) para quien existe un límite «natural» para la imposición que se cifra en el 25 % de la Renta Nacional (45). Según él, más allá de este límite cuasi escatológico —dado que CLARK llega muy burdamente a su cuantificación—, ningún sistema económico nacional puede mantenerse inafectado, y una vez superado se desatarán fuertes tensiones infla-

(42) William J. BAUMOL, «The macroeconomics of unbalanced growth», *American Economic Review*, vol. 57, 1967, junio, págs. 415-426; y W. J. BAUMOL y W. E. OATES, *The Theory of Environmental Policy*, Prentice-Hall, Homewood, Illinois, 1975, cap. 17.

(43) R. A. y P. B. MUSGRAVE, *Public Finance...*, op. cit., pág. 142.

(44) Véase su «Public Finance and Changes in the Value of Money», en *The Economic Journal*, 1945, diciembre, págs. 371-89. Una amplia discusión —y en algunos aspectos reformulación— de la tesis de CLARK se realiza en *The Limits of Taxable Capacity*, Tax Institute, Inc., Princeton University Press, 1953, obra colectiva cuya edición estuvo al cuidado de Dan Troop Smith.

(45) En la página 376 de su artículo («Public Finance and Changes», op. cit.), dice: «aproximadamente el 25 % o posiblemente menos» y, en la página 380, «cuando ha superado el 25 % de la renta nacional (20 % o menos en algunos países).»

cionistas. Para él la inflación se define como el aumento en la cantidad de dinero (46). Esta postura simplista, más tarde reformulada sucesivamente por el propio CLARK (47), presenta muchos flancos por los que ser atacada.

En primer lugar, no está muy claro qué entiende CLARK por capacidad imponible; es un concepto que nunca se ha ocupado de precisar. Aunque puede interpretarse de muy distintas maneras, parece aceptarse como nivel máximo al que los impuestos marginales reducen el gasto privado en la misma cuantía que la producción, es decir, que resultan tan inflacionarios como la financiación deficitaria. A partir de este punto, al desbordarse la capacidad imponible, se provocará un alza en el nivel de precios. Sin embargo, el planteamiento de CLARK lleva a que cualquier consideración respecto al problema ha de ser de naturaleza estadística, habida cuenta de la forma en que el economista australiano plantea su tesis. En segundo lugar, constituye una sorpresa considerable, que, a pesar de todas las peculiaridades distintivas de los países observados por CLARK, el límite que elige resulte uniforme, cuando, por lo menos, son muy distintos: a) el peso específico de los distintos grupos de presión inflacionarios y/o deflacionarios; y b) la estructura de los sistemas impositivos de cada uno de los países considerados. En tercer lugar, este límite cuantitativo en realidad puede fijarse en el 100 % de la renta nacional, monetaria y en especies, más la imposición, de una vez por todas, en especies, sobre la riqueza. También puede variar según las circunstancias. Efectivamente, si damos crédito a los postulados de la Hacienda Funcional de Lerner, no hay límite a la capacidad económica de la imposición, sino que viene dada por las reglas que, según cada situación concreta, se determinen; dentro de este esquema no podemos establecer, a corto plazo, límite alguno. En definitiva, suele aceptarse que de la tesis de CLARK sólo se deduce que hay unos ciertos límites a la imposición.

(46) Este concepto es el mismo suscrito por muchos otros autores, entre ellos Lord KEYNES y H. HAZLITTZ.

(47) Véase C. CLARK, *Taxmanship, Hobart Paper*, n.º 26, 2ª ed., Londres, 1970. Hay que señalar que no modifica un ápice su postura inicial de hace 25 años, sino que, más bien al contrario, recomienda reformas en el sistema impositivo británico para reducir el límite cuantitativo de la imposición respecto a la Renta Nacional. Ha de señalarse que hay una extendida corriente en esta dirección, no sólo en orden a reducir su importancia cuantitativa, sino, también, para simplificar el sistema impositivo británico; por el lado de la simplificación, probablemente el consenso a este respecto se extendería a otros varios países. Véase en esta línea de reducción y simplificación el artículo de A. J. MERRET: «How to shake up the tax system and save money», *Sunday Times*, 25-IX-1966, y V. TANZI, J. B. BRACEWELL-MILNES, y D. R. MYDDELTON, *Taxation: A radical approach*, The Institute of Economic Affairs, Londres, 1970. Más recientemente J. E. MEADE, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Institute of Fiscal Studies, Londres, 1978; y J. A. KAY y M. A. KING, *The British Tax System*, Oxford University Press, 1978.

MORAG señala, y a nuestro juicio acertadamente, que tanto CLARK como sus críticos en base estadística, soslayan cuidadosamente la consideración de los años de la Segunda Guerra Mundial. Evidentemente, su inclusión debilitaría en forma considerable el límite del 25 % (48), y hasta incluso cualquier otro límite más elevado. Por otro lado, la aguda situación de paro durante la gran crisis de los años treinta en los países industrializados, así como el elevado nivel de paro —de todas clases—, que permanentemente se observa en los países atrasados, lleva a formular importantes dudas acerca de la validez general de este porcentaje. Todo ello hace que sea preciso introducir otras consideraciones distintas de las meramente económicas para apreciar el límite de la imposición. Una mayor predisposición temporal o permanente a pagar impuestos elevaría de la misma forma los límites de la imposición, al disminuir los costes sociales marginales de la misma a todos los niveles.

Sin embargo, aunque sea por razones muy distintas, parece haber una cierta unanimidad en la doctrina a la hora de considerar que sí debe haber un cierto límite para la capacidad impositiva. Lo que ya no queda tan claro es por qué. MORAG, a través del estudio que realiza de los costes sociales marginales de los impuestos, concluye que los límites de la imposición dependen de los efectos-asignación de los impuestos y de las demás fuentes alternativas de financiación (49). Y así, cuanto menores sean las perturbaciones que los impuestos causen sobre la asignación de recursos (y se supone, para simplificar, que los efectos-asignación son independientes de los efectos-distribución), mayor puede ser la capacidad impositiva. Conclusión sumamente importante que nos dice que los límites de la imposición no son independientes de la estructura impositiva; conclusión que se perfecciona si se introduce en el razonamiento anterior la consideración de los distintos efectos-asignación que puede causar la financiación deficitaria. Quizás ello explique, y no sólo por razones administrativas y políticas, la predominancia recaudatoria de los impuestos indirectos en el esquema impositivo propio de los países subdesarrollados, y ello es particularmente cierto para aquellos países, de entre los subdesarrollados, cuyo «esfuerzo impositivo» es mayor, dado que se suele aceptar que los impuestos indirectos tienen menores efectos-asignación adversos que los directos. Lo cual, por otra parte, llevaría a la justificación de la familiarmente aceptada hipótesis de que la capacidad impositiva de una nación depende de la renta per cápita y no de la renta nacional, puesto que cuanto más pobre es un individuo menor es su capacidad impositiva (50).

(48) Véase Amotz MORAG, *Impuestos e inflación*. Ed. Vicens, Barcelona, 1973, capítulo I.

(49) A. MORAG, *Impuestos...*, op. cit., págs. 11 y ss.

(50) Afirmación ya anticipada por Josiah STAMP, en *Wealth and Taxable Capacity*, 3.ª ed., King & Son, Londres, 1930, págs. 113-114.

Pero antes de abandonar el tema límite de la imposición y sus efectos es oportuno hacer una puntualización que normalmente se tiene muy poco en cuenta. Un aumento en los impuestos será inflacionario en tanto en cuanto se realice en presencia de una expansión en la cantidad de dinero. Este resultado, aunque concebible, es altamente improbable que se dé por cuanto los aumentos recaudatorios reducen y no aumentan la cantidad de dinero, y, entonces, a no ser que se contraiga la oferta global de bienes y servicios en mayor proporción que lo que lo haga la cantidad de dinero por el aumento producido en los impuestos, no es posible que un aumento en los impuestos, provoque tensiones inflacionistas. Más bien lo que ocurre es que la expansión de los impuestos suele ir a remolque, o a lo sumo al mismo ritmo que la de los gastos públicos. En el primero de los casos, el aumento de los impuestos no procura sino cerrar (y no crear) la brecha inflacionista que el exceso de gastos (déficit y expansión de la cantidad de dinero) había creado; en este caso, y a no ser que se prefiera la inflación a la tributación, el aumento de los impuestos alcanzando el equilibrio presupuestario coadyuvará a frenar el alza en el nivel de precios. En el segundo caso, estaríamos en presencia del denominado «teorema de Haavelmo-Gelting-Kjeld» (51), con unos efectos muy limitados o nulos, puesto que así son cuando el nivel de ocupación en que se desarrolla es muy cercano al de pleno empleo. En ambos casos, la formulación de CLARK no es válida. Sólo lo sería en el primero, si la elevación de los impuestos fuese tan drástica que afectara muy profundamente a los incentivos, y la experiencia enseña que, en circunstancias normales (aquellas en las que CLARK intenta explicar su tesis), no ocurre así. En el segundo caso, probablemente aquel para el que CLARK formuló su tesis, creemos que incurre en contradicción porque, o el nivel de ocupación es de pleno empleo, y entonces la inflación aparecería y llevaría, como CLARK dice, a un nuevo equilibrio automático reduciendo la dimensión del Sector público al 25 % de la Renta Nacional, con lo que no debería de preocuparse, o, por el contrario, si —en condiciones normales y en países democráticos (según la hipótesis de CLARK)— por la existencia continuada de paro el teorema de Haavelmo funciona en su plenitud, llevando a la expansión del Sector público por encima del 25 %, resultaría que el propio CLARK era temeroso de la incapacidad del sistema económico capitalista para tender automáticamente —sin la ayuda del Sector público— al equilibrio de pleno empleo. Con toda seguridad, ésta no era la conclusión perseguida con la formulación de su tesis.

(51) Véase A. PEDRÓS, «Los efectos multiplicadores de un presupuesto equilibrado: Notas a un teorema clásico de la Hacienda Pública», *Hacienda Pública Española*, 1975, n.º 32, págs. 103-120.

Además de este planteamiento de la capacidad crítica del Sector público, cabe ofrecer una perspectiva empírica del fenómeno. En este sentido, los trabajos iniciales de WILLIAMSON (52), PLASSCHAERT (53), THORN (54) y HINRICHS (55), entre otros, señalaron la asociación existente entre presión fiscal y renta per cápita, en similares términos a los ya considerados desde la perspectiva del gasto público. No es por ello sorprendente que el estudio de MUSGRAVE (56) sobre este tema conduzca a conclusiones muy similares a las del gasto, cuando se realizan estudios con datos actuales. Esto es, una significación aceptable entre presión fiscal y renta per cápita cuando se consideran todos los países conjuntamente y una notable pérdida de significación cuando se practica la ya comentada separación entre países con renta per cápita baja y elevada, con lo cual los resultados globales no parecen tener una validez muy firme.

Alguno de los autores ya señalados, destaca otras variables explicativas de la presión fiscal, distintas a la renta per cápita, tales como el grado de apertura al exterior de la economía y algunos factores asociados al estilo cultural y diversas características socio-políticas de los diferentes países.

No obstante, el aspecto sin duda más atractivo desde esta perspectiva se ha centrado en un tema relacionado, aunque distinto del anterior: el de intentar calibrar el «esfuerzo fiscal» realizado por los diferentes países, un tipo de enfoque que ha recibido su mayor impulso en el seno del departamento de asuntos fiscales del Fondo Monetario Internacional y que extrema el carácter comparativo entre países, tal vez porque la pretensión práctica de estos trabajos era la de elaborar un criterio —adicional y complementario de otros ya utilizados— para orientar la ayuda financiera internacional hacia los países subdesarrollados, en función de su propio esfuerzo interno de financiación a través de los impuestos.

Respecto de este tema se han derivado un conjunto de estudios con el propósito de dinamizar el concepto de capacidad, para discutir cualquier tipo de cuantificación de la capacidad, e incluso rechazando cualquier valor fijo predeterminedo para el concepto de capacidad, haciéndolo depender de distintas

(52) «Public Expenditure...», op. cit., págs. 43-56.

(53) «Taxable Capacity in Developing Countries». B.I.R.D. Informe n.º EC-103, 1962. Versión castellana con el título «Capacidad tributable en los países en desarrollo». Incluido en B.I.R.D., *Hacienda Pública*, págs. 131-239, Washington, D.C., 1962.

(54) «The Evolution of Public Finance During Economic Development», *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. XXXV, marzo 1967, págs. 19-53.

(55) *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*, Massachusetts, 1966. Traducción castellana con el título *Una teoría general del cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo económico*, CEMLA, México, 1967.

(56) *Sistemas Fiscales*, op. cit., cap. V.

variables. Todo ello ha dado lugar a la consideración y estudio de un nuevo concepto denominado «esfuerzo fiscal» (57).

Este concepto, más expresivo que el de presión fiscal, está en función de dos factores: «la capacidad de recaudación por parte del Estado y la capacidad de renuncia por parte del contribuyente» (58). La capacidad de renuncia significa, en esencia, la voluntad de la sociedad de posponer el consumo presente en favor del consumo futuro, dado que la imposición es una forma de ahorro que desplaza al consumo. Como puede comprenderse, no es posible conseguir una valoración objetiva de este fenómeno.

En cambio, la capacidad de recaudar es más fácilmente medible. Depende de la aptitud de un sistema político y administrativo para llevar a cabo el potencial de capacidad impositiva. Es en este terreno en el que se puede objetivizar el hecho de que los países se encuentran con posibilidades muy distintas. Es en este punto en el que el esfuerzo fiscal enlaza con el problema de la capacidad impositiva.

Tal como el concepto de esfuerzo fiscal viene utilizándose en la literatura disponible, puede definirse como el grado en el cual un país hace uso de su capacidad impositiva potencial entendida en un sentido amplio, como capacidad de cesión de recursos del Sector privado al público, mediante la recaudación efectiva de impuestos.

Para cuantificar este concepto de esfuerzo fiscal, el problema básico estriba en lo que debe entenderse por capacidad impositiva potencial; término, este último, que presenta a nivel nacional los mismos problemas conceptuales y de medición efectiva que a nivel individual que, como es bien sabido, ha sido una preocupación muy generalizada en el estudio de la Hacienda Pública.

El planteamiento general de estos modelos es establecer un modelo del tipo

$$T/Y = F(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

(57) Véase el estudio pionero de J. R. LOTZ y E. R. MORSS, «Measuring "Tax Effort" in Developing Countries», *I.M.F. Staff Papers*, 1967, noviembre, págs. 478-499. Sobre este tema se produjo una dura y extensa polémica en los años 1971 y 1972 entre distintos especialistas españoles. Recientemente se ha renovado el interés en esta clase de estudios, ampliando la muestra utilizada por LOTZ y MORSS y mejorando los resultados. (Véase R. J. CHELLAH, H. J. BAAS y M. R. KELLY, «Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries», *I.M.F. Staff Papers*, 1975, marzo, págs. 187-205.)

(58) Véase FRANCISCO J. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, *La capacidad y el esfuerzo fiscal de los países*. Conferencia pronunciada en la Cámara de Industria de Madrid el 15 de octubre de 1970, página 4, en la que se cita la paternidad de R. A. MUSGRAVE, respecto a esta definición, en un estudio preparado para las Naciones Unidas, *Tax Reform Planning*.

en el que T es el volumen de impuestos, Y el PNB, y las distintas x_i , aquellas variables de las que se hace depender la capacidad.

El problema más importante a resolver con estos modelos radica en la selección de variables y la especificación del modelo. Problemática que se ha afrontado de forma distinta por los diversos autores que han intervenido en el tema, de entre los que destacan las aportaciones de LOTZ y MORSS (59), SHIN (60), BAHL (61), TANZI (62), CHELLIAH (63), y CHELLIAH y OTROS (64).

Las variables básicamente utilizadas son las siguientes:

1. La renta per cápita.
2. El grado de apertura frente al mundo exterior.
3. El grado de monetización de la economía.
4. El grado de centralización de la Hacienda Pública.
5. La posibilidad de traslación impositiva hacia el resto del mundo.

La comparación entre la presión fiscal efectiva y la potencial, en un momento determinado nos permitirá establecer el esfuerzo fiscal desde el punto de vista estático. La comparación entre dos momentos consecutivos, permitirá apreciar si el esfuerzo fiscal en cuestión está progresando, se reduce o se mantiene respecto de momentos anteriores.

(59) «Measuring Tax Effort in Developing Countries», op. cit., págs. 478-499.

(60) «International Differences in Tax Ratios», en *Review of Economics and Statistics*, 1969, mayo, págs. 213-220.

(61) «A regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis», *I.M.F. Staff Papers*, 1971, noviembre, págs. 570-612.

(62) «Comparing International Tax Burdens: A suggested method», *Journal of Political Economy*, vol. 76, 1968, n.º 5, págs. 1.078-1.084.

(63) Raja J. CHELLIAH, «Trends in Taxation in Developing Countries», *I.M.F. Staff Papers*, julio 1971, págs. 254-331.

(64) Raja J. CHELLIAH, H. J. BAAS y M. R. KELLY, «Tax Ratios and Tax Effort.», op. cit.

CAPÍTULO II

LA EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO EN LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL Y TEMAS CONEXOS

«Solamente se pueden mejorar las asignaciones o los resultados mediante mejoras en las instituciones que los generan; y, a su vez, las mejoras de las instituciones solamente pueden alcanzarse cuando se aprecia y comprende el papel que las mismas desempeñan en la estructura del proceso democrático en su conjunto, *quizás en mayor medida que sus compañeros, los especialistas en la materia tienen necesidad de adquirir una "actitud constitucional".*»

J. M. BUCHANAN

La Hacienda Pública en un proceso democrático,
Aguilar, S. A., Madrid, 1973, pág. 33.

1. LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL

John Kenneth GALBRAITH (1) en la magnífica exposición que nos hace de la nueva sociedad industrial señala que en los últimos tiempos se ha producido una última fusión del sistema industrial con el Estado. Fusión que ha resultado particularmente importante en los sectores progresivos que poseen una mayor complejidad tecnológica. Ello significa que los miembros de la tecnoestructura trabajan, en íntima conexión con los funcionarios públicos o burócratas, no sólo en el desarrollo de esta tecnología y en la fabricación de los productos, sino también en apoyo de las propias necesidades de la tecnoestructura.

En las últimas décadas se ha producido una creciente y profunda dependencia del sistema industrial respecto del Estado, lo que ha llevado a pensar que dada la naturaleza de su estructura de motivaciones —es decir, su identificación con los objetivos públicos, la adaptación de éstos a sus necesidades— el sector industrial —en particular el tecnológicamente más avanzado— deje

(1) *El Nuevo Estado Industrial*, Ariel, S. A., 1968, *passim*

de considerarse como algo aparte del Estado. Este es un cambio fundamental que afecta a las relaciones de producción de forma básica y que ha motivado un desplazamiento de los centros de ejercicio del poder. En efecto, en otros tiempos lo que caracterizó a la empresa privada fue su subordinación al mercado; ahora, en cambio, su divorcio en muchos casos del mercado le ha llevado a subordinarse —o a integrarse subordinando— a la autoridad. La línea fronteriza entre sector público y empresa privada resulta cada vez más imprecisa e imperceptible sobre todo por lo que se refiere a aquellos sectores industriales cuyo principal cliente es el gobierno.

Esta simbiosis no es absolutamente generalizable, sino que sólo muestra una tendencia importante que, especialmente en años de crisis económica, es susceptible de ampliarse. No es sorprendente, sin embargo, que la conjunción entre las decisiones gubernamentales y los objetivos de los grupos industriales se fortalezcan constantemente, porque *dado* un determinado sistema económico, y *dada* su aceptación, *cualquier* Estado apoyará y protegerá a cuanto se considere esencial para el funcionamiento del sistema. Hacerlo de una forma distinta violentaría el interés consciente tanto de la clase dominada como de la clase dominante (2). Desde un ángulo más económico podríamos decir que una vez un sistema económico dado resulta aceptado, la racionalidad apunta hacia el mantenimiento de lo que es necesario para el propio funcionamiento de dicho sistema. Tan sólo aquellos elementos que no son esenciales al sistema pueden ser abandonados a su suerte, o, dicho de otra forma, pueden descartarse a la hora de decidir acerca de su continuidad.

Así las cosas, los servicios públicos que no están directamente relacionados con las necesidades del sistema industrial resultan por lo tanto menos favorecidos, sufren una cierta discriminación negativa. Y esto es lo que suele ocurrir en algunas sociedades occidentales desarrolladas en dos importantes líneas de servicios colectivos: los denominados sociales (pensiones, asistencia médica, educación, sanidad, etc.); y los servicios locales (política de medio ambiente, ordenación territorial, viviendas, policía urbana, transportes municipales, etc.). Hay que advertir que este fenómeno de preterición no resulta ni tan claro ni tan fácil en muchos casos —sobre todo por lo que se refiere a los servicios sociales— ni siquiera por un extenso período en ningún lugar.

Daniel BELL (3) es quien ha acuñado el término de sociedad postindustrial. Es un término meramente descriptivo que tiene un valor explicativo muy reducido. Se constituye en una tercera etapa lógica que aparece a con-

(2) Robert SOLO, «The Neo-Marxist Theory of the State», *Journal of Economic Issues*, vol. XII, n.º 4, 1978, diciembre, pág. 832.

(3) *El advenimiento de la Sociedad postindustrial*, Alianza Editorial, Madrid, 1976, *passim*.

tinuación de las etapas preindustrial e industrial, y viene a significar sociedad industrial *más* la posibilidad de un ocio mayor. Ello es importante porque supone un estadio superior —cualitativamente— del desarrollo humano en el que el ocio prima por encima del trabajo; mientras los hombres no pongan el ocio por encima del trabajo será porque resultan más interesantes o gratificadores los usos del trabajo que los del ocio, o porque no habrán logrado emanciparse de forma satisfactoria de las necesidades cotidianas. BELL señala que despreció los términos «sociedad de servicios», «sociedad de información», o «sociedad de conocimientos», porque los consideró parciales. Prefirió en cambio el término postindustrial por dos razones: en primer lugar, para destacar la naturaleza transitoria de estos cambios; y en segundo, para subrayar el papel central de lo que él llama la tecnología intelectual en la sociedad postindustrial.

Desde el punto de vista marxista Ernest MANDEL elabora un concepto distinto de Sociedad postindustrial (4) —o *Spätkapitalismus* en su terminología— que identifica con la tercera revolución industrial, y cuyos elementos básicos son: planificación económica, carrera de armamentos, concentración internacional, centralización del capital, neocolonialismo, expansión de los servicios, e inflación. En su análisis, ampliamente documentado y con gran lujo de datos empíricos, no queda sin embargo nada claro en qué momento se inicia la última fase del capitalismo (5), si durante la gran Depresión o después de la Segunda Guerra Mundial, y arroja muy poca luz acerca de la estructura y la dinámica del proceso de advenimiento de la Sociedad postindustrial.

BELL advierte que, en su planteamiento, sociedad postindustrial y capitalismo no coinciden. Desde su punto de vista, aquellos críticos que han argüido que la sociedad postindustrial no sucederá al capitalismo, independientemente de lo acertado o erróneo de «sus» teorías, no utilizan la misma metodología que BELL, para quien sociedad postindustrial y capitalismo pueden perfectamente coincidir en el tiempo en razón a que son dos dimensiones distintas de un mismo fenómeno (6): el capitalismo, la dimensión socio-económica; y la sociedad postindustrial, la dimensión socio-técnica. En su planteamiento ha privado el interés por la influencia de la tecnología como elemento analítico y autónomo que explica el cambio que se está produciendo, y no el análisis del capitalismo en su evolución —cuando lo difícil es precisar qué modo de capitalismo, si el austero de los siglos XVIII-XIX o el exageradamente

(4) Ernest MANDEL, *El capitalismo tardío*, siglo XXI, México, 1979.

(5) Véase Bo GUSTAFSON (ed.), *Post-Industrial Society*, Croom-Helm, Londres, 1979, pág. 9.

(6) Véase D. BELL, «La sociedad postindustrial», *Actualidad Económica*, 28 de septiembre de 1979.

consumista de las generaciones más recientes— ni tampoco el análisis de las formas democráticas ligadas al desarrollo del capitalismo.

La caracterización básica de lo que ha venido a denominarse sociedad post-industrial se basa en cinco aspectos básicos. Los siguientes (7):

1.º *En el sector económico, el cambio de una economía productora de bienes a otra productora de servicios.* Dentro del sector servicios los segmentos que más van a aumentar son los relacionados con la educación, la investigación y el sector público. Siendo el aumento de estos servicios lo que en verdad caracteriza la sociedad postindustrial, dado que el crecimiento de la ocupación en el sector servicios, sin más, normalmente enmascara fuertes niveles de desocupación en los países en vías de desarrollo (8).

2.º *En la distribución ocupacional, se da una preeminencia de las clases profesionales y técnicas.* Esta clase, que está íntimamente relacionada con los dirigentes políticos, y que está compuesta fundamentalmente por personal científico, administradores públicos y profesionales de la cultura, será en un horizonte del año 2000 la fuerza de trabajo más numerosa (9).

3.º *El principio axial de esta formulación se apoya en la centralidad del conocimiento teórico como fuente de innovación y de formulación política por parte de la sociedad* (10). El conocimiento teórico y su poderosa evolución constituye el motor del cambio y el soporte de las decisiones políticas. Así como la sociedad industrial se organizaba en torno a la producción de bienes para la que coordinaba los distintos factores de la producción, y en el poder industrial se basaba el poder social y político; en cambio, en la sociedad postindustrial el ejercicio de la hegemonía se basará sobre todo en la teoría más que en el empirismo, y el poder en la misma dependerá tanto de la innovación como del control social del cambio, y de la capacidad para acertar en las prognosis que se hagan acerca del desarrollo de las industrias basadas en la ciencia.

(7) Véase al respecto D. BELL, *El advenimiento de la...*, op. cit., págs. 30 y ss.

(8) Véase S. POLLARD, «The Rise of the Service Industries and White-Collar Employment», en Bo GUSTAFSON, *Post-Industrial...* op. cit., págs. 17-47, quien discute y confirma este aspecto de la sociedad postindustrial.

(9) Véase K. G. HILDEBRAND, (The New Industrial Structure - The Scandinavian Experience», en Bo GUSTAFSON, op. cit., págs. 48-79, anticipa la presencia de esta característica en los cuatro países escandinavos.

(10) Cabe señalar que la importancia de este tercer factor básico es determinante, tal como lo permite sugerir que Daniel BELL, en el resumen que formula de su teoría para la *Actualidad Económica*, op. cit., lo presente en primer lugar.

4.º) *La orientación futura se basa en el control de la tecnología y de las contribuciones tecnológicas.* Que no constituyen sino una prolongación del aspecto anterior, con objeto de confirmación de su trascendental importancia para influir en los futuros desarrollos de las formaciones sociales modernas.

5.º) *En los procesos de decisión, resulta básica la aparición de una nueva «tecnología intelectual».* Se trata del desarrollo de una metodología propia de la nueva sociedad que permite enfrentarse con organizaciones y planteamientos de gran complejidad, donde se manejan gran número de variables. Es el paso de la compleja simplicidad de los modelos del siglo pasado (funciones de producción, equilibrio de mercado) a los problemas de complejidad organizada, donde intervienen gran número de variables interdependientes que se han de coordinar para conseguir determinados objetivos. A ello se dedican técnicas de la cibernética, la teoría de juegos, de decisión, etc.; en definitiva las propias de la teoría general de sistemas.

Este esquema requiere, sin embargo, algunas precisiones para situarlo en una perspectiva adecuada (11). La primera es que el concepto acuñado por BELL de Sociedad postindustrial no puede aplicarse por completo a formaciones sociales distintas, incluso si en esas formaciones sociales se dan importantes similitudes en determinadas características básicas, como es el caso en las todavía incipientes sociedades postindustriales de Estados Unidos y Rusia. Ello es así en razón a que las *relaciones específicas de producción entre hombres son distintas, y a que también son distintas las motivaciones* en esas formaciones sociales, lo que tiene importantes implicaciones en términos de la superestructura dada su dependencia de la tecnología y de la determinación económica. Lo que tal vez explique los esfuerzos de BELL para situar al sistema económico en un plano distinto al de la sociedad postindustrial, como ya hemos señalado.

La segunda, que para elaborar una interpretación coherente de cualquier sociedad postindustrial se requiere adoptar una teoría social general que sirva como término de referencia. Esta actuación vendrá a clarificar una serie importante de dificultades, actualmente inseparables del estudio de la sociedad postindustrial tal como viene propuesto. En particular, permitiría también progresar hacia la elección de una o pocas tendencias —consideradas «centrales», «dominantes», o «decisivas», etc.— para concentrar, a través del desarrollo de su conocimiento, los esfuerzos encaminados a progresar en el estudio de los trazos básicos de la sociedad postindustrial y también llevaría a fijar con mayor precisión cuáles son las fuerzas decisoras respecto de una formación social en un estadio dado de su desarrollo económico.

(11) Véase Bo GUSTAFSON, «Introducción», a la op. cit., págs. 9-14.

La tercera, que en definitiva no pasa de ser una conclusión conjunta de las otras dos, es que las sociedades postindustriales no deben ser consideradas como formaciones sociales *sui generis*, sino estadios del desarrollo de las formaciones sociales modernas. Lo que si bien clarificará el esquema aplicable, no responde en lo absoluto a las bases de partida establecidas en el estudio de BELL, y plantea, a diferencia del mismo, la posibilidad plural de sociedades postindustriales. Independientemente de que este planteamiento pueda, o no, considerarse como más adecuado para una aproximación al estudio de las sociedades postindustriales, significa un cambio sustancial en el planteamiento original y, sobre todo, anticipa la existencia de un límite importante a la posibilidad de una amplia convergencia entre ambos sistemas económicos.

2. EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL

El gasto público en la sociedad industrial se caracteriza por un fuerte crecimiento, por una importante descentralización, y por una especial expansión de los servicios públicos sociales, lo que en buena medida viene a significar una fase muy cercana a lo que parece va a ser la sociedad postindustrial, y a mostrar una importante congruencia con lo que ya está ocurriendo en las naciones más adelantadas. Ahora vamos a ocuparnos de qué tendencias presumiblemente presentará el gasto público en el contexto de una sociedad postindustrial.

Como primera aproximación cabría decir que, dadas las dos grandes dimensiones de la sociedad postindustrial, que son la posición central del crecimiento teórico y la expansión del sector servicios en contraste con el predominio de una economía manufacturera, resulta plausible esperar una continuación, si no un aceleramiento, en el crecimiento del gasto público. Ello es así, no sólo por el aspecto positivo que esas dos tendencias centrales surtirán sobre el crecimiento del sector público, sino por el aspecto negativo del papel de la escasez sobre la evolución del sector público. En efecto, respecto de la escasez parece darse un grado de aceptación generalizada que el advenimiento de la sociedad postindustrial no producirá, en lo absoluto, el final de la escasez; si acaso asistiremos a una sustitución de la escasez actual por nuevos tipos de escasez (12): la escasez de información, proveniente del crecimiento del conocimiento técnico y la creciente necesidad de divulgación, y escasez de tiempo, que lleva a un ascenso importante en los costes del «tiempo», como resultado de la creciente participación de los individuos y de la necesidad de coordinar esas actividades en el proceso político. En definitiva, dado que el

(12) Véase D. BELL, *El advenimiento...*, págs. 527 y ss.

problema económico —como denominación de la escasez— no ha sido ni va a ser previsiblemente resuelto en la sociedad postindustrial, no cabe pensar en una paulatina regresión en el marco de la sociedad postindustrial de los actualmente importantes y crecientes gastos públicos sociales.

Más bien en la apreciación de BELL (13), y a través de lo que él denomina «el hogar público», es de esperar un nuevo reforzamiento del crecimiento del gasto público en la sociedad postindustrial. Este es un concepto comúnmente utilizado por economistas y sociólogos alemanes del período comprendido entre las dos guerras mundiales, y que luego ha utilizado R. A. MUSGRAVE (14) como línea directriz en su obra básica. Pero BELL utiliza el término «hogar público» en un sentido de síntesis entre el hogar doméstico y la economía de mercado, como una esfera que abarque a ambos conceptos y trate a la vez de utilizar los mecanismos de mercado hasta donde ello sea posible, pero siempre dentro del marco explícito de los objetivos sociales. El «hogar público», en su planteamiento, es una construcción liberal, o mejor dicho individualista, porque se asienta en la creencia de que el individuo debe ser la unidad primaria de la sociedad civil y de que el logro individual debe tener una justa recompensa. Así las cosas, se deja la responsabilidad acerca de la dimensión del gasto público en manos de la decisión individual, respecto de la cuantía de esfuerzos públicos necesarios para equilibrar los derechos individuales, en términos de libertad, igualdad, equidad, eficiencia y al servicio de la dirección de la política económica. Todo ello, sin embargo, ya ha ido conduciendo, en la sociedad industrial, a una cierta ilusión fiscal absolutamente distinta a la planteada por PUVIANI y otros sociólogos financieros, consistente en considerar que los servicios públicos son gratuitos o casi, que no tiene por qué remitir con el advenimiento de la sociedad postindustrial. La transacción que a través del concepto de hogar público se pretende hacer entre liberalismo y estado del bienestar se vence siempre del lado de este último, en especial por lo que se refiere a los efectos que se producen sobre el crecimiento del sector público (15).

Si en la sociedad postindustrial uno de los problemas clave es la organización de la ciencia, es de esperar que los presupuestos destinados a la Uni-

(13) Véase el capítulo 6 de su obra, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, que se titula «El Hogar público: sobre la "Sociología Fiscal" y la Sociedad Liberal», págs. 209-264.

(14) R. A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, 1959. Existe versión castellana, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, S. A., Madrid, 1967, cap. I, en la que «Public Household», se traduce por «Hacienda Pública».

(15) Véase la crítica que en este sentido se formula a los denominados «public choice paretians» en el capítulo 6, *Elección Colectiva*, de la obra de Ch. K. ROWLEY y A. T. PEACOCK, *Welfare Economics. A liberal restatement*, Martin Robertson, Londres, 1975.

versidad y/o a los Institutos de Investigación crezcan de forma sustancial. Ello sin duda generará una serie de resultados secundarios. La naturaleza y los tipos de apoyo estatal a la ciencia, la politización de la ciencia y los problemas sociológicos de la organización del trabajo por equipos de científicos, se han convertido en cuestiones políticas centrales en la sociedad postindustrial.

Respecto del otro tema central en el desarrollo de una sociedad postindustrial, que consiste en la emergencia de un poderoso sector de servicios, es directamente consecuencia de la reivindicación de una mayor calidad de vida que la sociedad se ha venido prometiendo y que se centra en dos áreas fundamentales: la salud y la educación. La eliminación de la enfermedad y el creciente número de personas que pueden vivir una existencia plena, además de los esfuerzos realizados para prolongar la vida, hacen de los servicios sanitarios un factor fundamental de la sociedad postindustrial; de otro lado, el desarrollo de las enseñanzas técnicas y la especialización profesional hacen de la educación, y del acceso a la educación superior, la condición para entrar con plenitud en la sociedad postindustrial. Así las cosas, la reivindicación de más y mejores servicios en estas direcciones, y el fallo del mercado para satisfacer estas necesidades individuales de un modo adecuado, promueve una demanda social que se dirige a los órganos del gobierno para que organicen la provisión pública de aquellos bienes y servicios que el grupo político demanda.

Una sociedad postindustrial es, sobre todo, una sociedad comunal —de ahí el interés de BELL, en el «hogar público» como instrumento de análisis— en la que, cada vez menos el mercado y cada vez más los mecanismos públicos se convierten en los responsables de la asignación de recursos, de recoger la demanda individual y a través de los procesos de agregación, formular las elecciones públicas. Abonan esta situación la creciente importancia y atención que las disciplinas económicas prestan al estudio de las externalidades —en general— y al de los bienes públicos —en particular—. Una reacción importante, sin embargo, es la que en la línea ya apuntada más arriba, lleva a ponderar de forma importante el concepto de libertad y la relación que se establece entre más libertad y mayor eficiencia en la asignación de recursos, como un deseo de retornar a una mayor confianza en el funcionamiento de mercado. Para ello no sólo el pensamiento liberal ha planteado un ataque global y completo a la economía del bienestar, en la perspectiva de una sociedad postindustrial con un sector público cada vez más importante, sino también un fuerte y puntual ataque concreto sobre el concepto de coste social (16), con las miras puestas en una reducción hasta sus justos términos de

(16) Véase S. N. S. CHEUNG, *The Myth of Social Cost*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1978. Cabe destacar como de gran interés el Prólogo de Charles K. ROWLEY a dicho libro. Prólogo que comienza con una aseveración muy comprometida. «La Sociedad estaría mucho mejor si el "problema" del coste social no se hubiese descubierto.»

la importancia del concepto, con el convencimiento de que así se sentarían los primeros jalones para una inversión en la tendencia secular de crecimiento del sector público. A. T. PEACOCK se ha ocupado con su habitual brillantez de este tema concreto en su estudio *The Problem of Public Expenditure Growth in Post - Industrial Society* (17).

Los aspectos más novedosos de su aportación pueden concretarse en los cuatro puntos siguientes: Primero, discrepa de la aproximación optimista de TOCQUEVILLE-BUCHANAN quienes creen que el contribuyente es quien determina el nivel máximo de gasto público, a través de determinar, por medio de los procesos democráticos de decisión, el nivel medio de imposición respecto de la renta, dado que ambos niveles a largo plazo tienden a estar en equilibrio. Frente a esta aproximación que podríamos calificar de optimista, PEACOCK reitera su «efecto de desplazamiento», por el cual en una emergencia social el votante-contribuyente individual «tolerará» excepcionalmente unos mayores tipos impositivos, y apunta la idea de que sucesivas emergencias —una vez asimilados los tipos impositivos y partiendo cada vez de plataformas más elevadas— tienden a elevar en un proceso secular los tipos impositivos aplicables. Aspecto éste que no merece ninguna observación crítica de parte de Ragnar BENTZEL (18).

El segundo de los aspectos considerados ya se refiere al importante papel que en la sociedad postindustrial puede desempeñar el «productivity lag» de BAUMOL, del que ya nos hemos ocupado. Como sea que la sociedad postindustrial significa una provisión en gran escala de bienes y servicios públicos, especialmente de naturaleza de bienestar, el crecimiento del sector público que cabe esperar por esa razón puede ser muy importante. Incluso si se tiene en cuenta que el efecto BAUMOL se refiere particularmente a bienes y servicios públicos normalmente de provisión local —y el olvido parcial que PEACOCK realiza de este aspecto de la teoría de BAUMOL ha suscitado una poderosa crítica de BENTZEL (19)— en los que la posibilidad de aplicar capital intensivamente resulta muy reducida, y donde, por el contrario, el elemento mano de obra es muy importante en la oferta de bienes públicos locales; el «produc-

(17) He de señalar que mi interés por el tema se catalizó como consecuencia de la lectura de la Ponencia mecanografiada que me entregó el Profesor PEACOCK en el mes de febrero de 1977, con ocasión de mi visita a la Universidad de York, en la que era Director del *Institute of Social and Economic Research*. Poseo tres distintas —aunque sólo ligeramente— versiones del tema: El original mecanografiado, el incluido en las páginas 105-117 de su libro *The Economic Analysis of Government*, op cit., y el publicado en Bo GUSTAFSON (ed.), *Post - Industrial...*, páginas 80-95, que será el que utilizaremos para citarlo en razón a que va seguido de un *Comentario*, muy crítico, de Ragnar BENTZEL, páginas 95-100.

(18) A. T. PEACOCK, op. cit., págs. 82-84.

(19) R. BENTZEL, op. cit., págs. 97-98.

tivity lag» acentuará las dificultades financieras, ya ahora muy importantes, de los gobiernos locales, al tiempo que forzará de manera poderosa el crecimiento del gasto público.

Un tercer aspecto que es objeto de especial atención a la hora de concluir la existencia de una fuerte propensión al crecimiento del gasto público en la sociedad postindustrial es el papel de la burocracia. Aunque no sean muy gratos a PEACOCK los principios aplicados por los especialistas norteamericanos a esta nueva área del pensamiento financiero, sí cabe señalar la importancia que le atribuye (20). Su tesis al respecto es como sigue, la ineficiencia diferencial de los burócratas se debe a que carecen de incentivos para introducir innovaciones, lo que daría pábulo para hablar de un «fallo de la burocracia», paralelo al «fallo del mercado», y al «fallo del gobierno», en la asignación de recursos. Así como en la asignación de recursos vía mercado, dentro de las restricciones existentes, se maximiza la producción en el punto en que ingreso marginal y coste marginal son iguales, en el caso de la burocracia, la maximización se obtendrá más a la derecha del punto óptimo, precisamente allá donde la curva de los valores marginales de los «compradores» interseque con la curva de oferta de los burócratas, que dependerá del grado en que estos últimos desean explotar la «ineficiencia» (21). Señala, también, que lo que debería investigarse es la razón por la que los legisladores siempre han venido mostrando que carecen de incentivo para reducir el grado de intensidad de mano de obra en el sector público. La explicación de NOLL-FIORINA (22) es considerada como demasiado identificada con el modelo norteamericano de burocracia, y por ello de no general aplicabilidad, aunque desarrolla una sugestiva *teoría de la influencia de los grupos de presión*, cada vez mejor organizados, sobre el crecimiento de los gastos públicos. BENTZEL, si bien reconoce que se muestra atraído por la exposición que PEACOCK hace del fenómeno, y sin afectar un ápice sus conclusiones acerca del importante papel susceptible de ser desempeñado por los burócratas en el crecimiento del gasto público de la sociedad postindustrial, se lamenta de que no se desarrolle con más detalle el argumento, en especial en aquellos desagregados del gasto público en los que su papel puede adquirir una mayor importancia (23).

El cuarto aspecto de la selección que estamos ofreciendo se refiere al hecho de que la «ilusión fiscal» que se provoca a los contribuyentes —y que puede llegar a ser particularmente importante con el advenimiento de la sociedad

(20) A. T. PEACOCK, «The Economics of Bureaucracy: An Inside View», en *The Economic Analysis...*, op. cit., págs. 235-244.

(21) Véase A. T. PEACOCK, «The Problem of...», op. cit., pág. 89.

(22) R. NOLL y M. FIORINA, «Voters, Bureaucrats and Legislators», *Journal of Public Economics*, vol. 9, 1978, págs. 239-254.

(23) R. BENTZEL, op. cit., pág. 97.

postindustrial de proseguir la tendencia actual— con la creciente importancia recaudatoria de la imposición indirecta no explícita —sobre consumos específicos, ventas o lujo— que se incorpora al precio de los distintos artículos, hace que el contribuyente no se percate de los impuestos que realmente paga y subvalore la carga fiscal que soporta, lo que influye en su disposición a solicitar, y/o a tolerar aumentos en los gastos públicos. Esto es lo que constituye el fenómeno de «tax—welfare backlash» que desarrolla WILENSKY (24), y del que PEACOCK hace una adecuada mención. Sin embargo, PEACOCK formula una crítica optimista de este fenómeno al señalar que por el proceso de educación y de información creciente, que son dos de los aspectos básicos que caracterizan a la sociedad postindustrial, el contribuyente medio estará apercebido de cuáles son genéricamente sus obligaciones tributarias y podrá enterarse de forma satisfactoria de cuál es la distribución resultante de la carga tributaria por escalones de renta, y cuál es el grado de redistribución que el sistema impositivo procura sobre las posiciones iniciales de renta y de riqueza. En definitiva, por este lado, el advenimiento de la sociedad postindustrial habrá de facilitar —con la mayor información y transparencia que acarreará— el actualmente deteriorado grado de control sobre el crecimiento del gasto público (25).

En última instancia BENTZEL se plantea ciertos interrogantes respecto a cuál es la posición del Profesor PEACOCK respecto del crecimiento del gasto público en relación con el Producto Nacional Bruto. Señala que PEACOCK parece apoyarse en un postulado implícito de que ese crecimiento es algo malo. BENTZEL no acierta a comprender cómo el postulado puede aceptarse *si* su crecimiento se motiva en argumentos de bienestar (26). Cabría señalar que este planteamiento, aparte de ingenuo, es producto de la mala información, e incluso fruto de la confusión. Ello es así porque, como *postulado ideológico*, PEACOCK considera inaceptable el crecimiento del gasto público, como algo —por supuesto— completamente aparte de cualquier tipo de razonamiento científico. Es producto de la mala información porque toda la obra de PEACOCK es un *claro* alegato en favor del liberalismo (27). Y es fruto de la confusión porque efectivamente un aumento del gasto público *puede* ser motivado por argumentos de bienestar pero no necesariamente —y la línea de argumentación seguida así lo demuestra— *siempre un aumento del gasto público está motivado por argumentos de bienestar*.

(24) Véase H. L. WILENSKY, *The «New Corporatism», Centralization and the Welfare State*, Macmillan, Londres, 1976.

(25) Véase A. T. PEACOCK, «The Problem of...», op. cit., págs. 92-93.

(26) R. BENTZEL, op. cit., pág. 100.

(27) Véase como muestras bien recientes su obra con ROWLEY, *Welfare Economics. A liberal Restatement*, op. cit., *passim*; y *The Economic Analysis of Government*, op. cit., *passim*, especialmente los caps. 2 y 6.

3. LA INFLUENCIA DE KEYNES EN LA EXPANSION DEL GASTO PUBLICO

La salida a la crisis de la década de los treinta se fundamentó en la revolución teórica que en el pensamiento económico significó la aparición en 1936 de la obra de John Maynard KEYNES, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (28). Sorprendentemente, una de las consecuencias más significativas de su aportación teórica, que criticaba duramente a la política monetaria como instrumento aplicable a la resolución de la crisis de aquel entonces, fue un gran desarrollo de la política fiscal en la que se depositó la responsabilidad para la corrección del desempleo generalizado (29). Sin embargo, la aplicación de la política fiscal en la perspectiva de lo que ha venido en denominarse ortodoxia keynesiana no se ha empezado a aplicar de una forma clara y decidida hasta la década de los sesenta, y ello como consecuencia de lo fuertemente arraigada que estaba en el cuerpo social la ortodoxia anterior o neoclásica. Con ello la derivación de aplicaciones fiscales a partir del contenido teórico de la doctrina keynesiana, corre el riesgo de adolecer del peligro ya advertido por el propio KEYNES de aplicar viejas ideas en modo y lugar inoportunos.

Respecto del tema de la influencia del pensamiento y la política económica keynesianos en el crecimiento del gasto público hay que hacer una referencia obligada a la obra de J. M. BUCHANAN y R. WAGNER, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes* (30), que con un texto realmente punzante y provocativo va a centrar los lindes de la polémica en los próximos años.

(28) Véase la versión castellana del Fondo de Cultura Económica, 3.ª edición, 2.ª reimpresión, México, 1958. La polémica acerca de esta obra no está ni mucho menos terminada, y así, en la década de los sesenta, se reavivó en torno a las aportaciones de A. LEIJONHUVUD, *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, Oxford University Press, 1968 (existe versión castellana, Ed. Vicens Vives, Barcelona, 1976), y de R. W. CLOWER, «The Keynesian Counter-Revolution: A Theoretical Approach», en F. H. HAHN y F. B. BRECHLING, *The Theory of Interest Rates*, Macmillan, Londres, 1965, págs. 103-125. En la década de los setenta, con la publicación de *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, edición al cuidado de Donald MOGGRIDGE, Macmillan, Londres, se ha renovado lo que parecía interminable polémica.

(29) Decimos sorprendentemente porque, en verdad, la atención que se presta a los instrumentos fiscales en la Teoría General resulta mínima. Véase sobre este tema Alejandro PEDRÓS, «Los efectos multiplicadores de los presupuestos equilibrados. Notas a un teorema clásico de la Hacienda Pública», *Hacienda Pública Española*, 1975, págs. 103-104.

(30) Editada por Academic Press, Inc., New York, 1977. Una de las primeras reacciones ha sido la celebración de un Seminario monográfico sobre el libro, cuyos comentarios han sido publicados por el *Journal of Monetary Economics*, vol. 4, 1978, páginas 569-636.

La tesis central del libro es que como consecuencia del cambio básico operado en la concepción de la Deuda Pública, se ha producido una fuerte distorsión en la valoración que el ciudadano-consumidor hace respecto de los impuestos que debe pagar provocándole una cierta «ilusión fiscal», lo que ha motivado que se reduzca en su apreciación el precio percibido de los bienes y servicios públicos en términos de los precios-impuestos a satisfacer por los contribuyentes. Las dos consecuencias fundamentales de este fenómeno son: *a)* un rápido aumento en el nivel del gasto público; *b)* una mayor tasa de inflación. El argumento sostiene además que la no rectificación del planteamiento inicial lleva a un desarrollo autosostenido tanto del crecimiento del sector público como de la tasa de inflación.

La solución que se propone para detener este orden de cosas se basa en la adopción de dos compromisos o reformas institucionales que han de elevarse a rango de enmienda constitucional, y que son:

- 1.º) Establecer que el presupuesto debe estar equilibrado anualmente.
- 2.º) Que el crecimiento de la base monetaria ha de limitarse a una tasa aproximadamente igual a la tasa de crecimiento de la producción real.

La lectura del libro, a pesar de sus exageraciones y puntos débiles, resulta apasionante, o quizás precisamente por ello. Procura un mensaje importante que, tomado en su justa medida, ha de ayudar de forma destacada a poner orden en lo que en los últimos años es el desconcierto o, si se quiere, la falta de respeto a algún tipo de estructura conceptual respecto de las relaciones financieras en y con el Sector Público. Readquirir racionalidad en este terreno ayudará a superar la crisis de confianza en el mecanismo de mercado, y también ayudará a situar en un plano destacado el respeto a las obligaciones tributarias que se sitúen en un marco razonable, como elemento inseparable del funcionamiento de la democracia. Nos ocuparemos a continuación de desarrollar y matizar la tesis central de BUCHANAN-WAGNER más arriba enunciada a la luz de los comentarios de la doctrina y de la marcha de los hechos económicos.

En primer lugar, cabe señalar que en el plano de la teoría no se ofrecen reparos a la formulación de BUCHANAN-WAGNER que señala que la carga de la deuda pública se transmite a las generaciones futuras, que son quienes la soportan. La aceptación generalizada de este fenómeno supone una limitación al uso indiscriminado de ese procedimiento financiero, al que, sin embargo, se formulan dos líneas de observaciones. La primera que, antes de anticipar juicio alguno al respecto, conviene relacionar los costes de esta financiación con los resultados que de ella pueden derivarse en términos de desempleo a la hora de amortiguar las crisis. La segunda, que el crecimiento operado por la Deuda Pública en términos de porcentaje del Producto Interior Bruto, no

ha sido significativo en los últimos años; incluso en el caso de los Estados Unidos ha visto reducirse su importancia entre 1945 y 1976 (31). Esta última observación puede, sin embargo, matizarse considerablemente si se considera el proceso paralelo de monetización de los déficit, que será objeto de atención cuando nos ocupemos de los efectos del déficit sobre la inflación.

En segundo lugar, el razonamiento respecto de la «ilusión fiscal» de parte del contribuyente-votante es lógicamente irreprochable, si bien recibe también algunas observaciones. En primer lugar, que depende de la importancia de la inflación, y de sus alternativas, como puede ser la «ilusión fiscal» que produce apoyarse en los impuestos indirectos como arma de facilidad psicológica que introducen los gobiernos. No parece sino que el razonamiento es correcto, si bien de importancia relativamente limitada y que sólo puede surtir efectos autosostenidos en el caso de que la tasa de inflación sea creciente, porque en otro caso el contribuyente percibiría, si bien con un cierto retraso inicial, el mayor tipo impositivo medio necesario para hacer frente al pago de la deuda pública (32).

En tercer lugar, vamos a comentar la primera de las dos consecuencias: el fuerte aumento del gasto público. Ciertamente la doctrina keynesiana ha favorecido un fuerte crecimiento del gasto público en los últimos años, como ya ha sido particularmente estudiado en el capítulo I de este trabajo, y nadie está —con las puntualizaciones allí realizadas— negando este fenómeno. Lo que sí se hace es recomendar su estudio desagregado para que se llegue a tomar conciencia del destacado papel que juegan los gastos de transferencia a las familias, que no significan evidentemente compras directas del Sector público. La aproximación que proporcionan BUCHANAN y WAGNER, no es, ni pretende serlo, una explicación sustitutiva de otras razones que explican por otros caminos el crecimiento del gasto público, tales como la teoría económica de la democracia, de la burocracia, etc.

El hecho de que a efectos del análisis emprendido se haya aislado un solo factor —el esquema «keynesiano»— no significa que sea el único factor explicativo del crecimiento del gasto público. Lo mismo podría decirse cuando se arguye a la tesis de BUCHANAN-WAGNER que el gasto público ha crecido

(31) BUCHANAN y WAGNER, *Democracy in Deficit...*, op. cit., págs. 14-19; R. J. BARRO, «Comment from a Unreconstructed Ricardian», *Journal of...*, loc. cit., págs. 572-576; D. F. GORDON, «Debts, Keynes and our present discontents», *Journal of...*, loc. cit., págs. 620-622; y BUCHANAN y WAGNER, «Dialogues concerning fiscal religion», *Journal of...*, pág. 628, en la que recuerdan a TOBIN su adherencia —en 1965— a la teoría de que la carga de la deuda no se transmite a las generaciones futuras.

(32) BUCHANAN y WAGNER, *Democracy in...*, op. cit., págs. 128-130; W. A. NISKANEN, «Deficits, Government Spending and Inflation», *Journal of...*, loc. cit., págs. 591-602; Paul Craig ROBERTS, «Idealism in Public Choice Theory», *Journal of...*, loc. cit., páginas 603-606; y BUCHANAN y WAGNER, «Dialogues concerning...», op. cit., págs. 629-630.

singularmente al nivel estatal y local, cuando estos niveles, a diferencia del federal, no están en iguales condiciones de emitir y/o monetizar deuda pública, o cuando se señala que la demanda social podría, de todas formas, haberse desbordado en la petición de más bienes públicos. El proceso descrito, en definitiva, señala un esquema —no el único— que facilita por sí mismo el crecimiento del gasto público, al mismo tiempo que enmascara el proceso político de decisión al distorsionar la percepción que de otro modo tendría el contribuyente de sus obligaciones tributarias (33). Un último punto a tener en cuenta en la justificación que de este mecanismo se formula —aceptando plenamente su consecuencia de promover un rápido crecimiento del Sector público— es que ha reducido la duración y la dureza de las depresiones (34).

También resulta aceptada la consecuencia del *aumento de la tasa de inflación*, si bien se señala lo limitado de sus efectos, y la reducción automática que una fuerte inflación opera sobre el crecimiento real del gasto público. De cualquier modo en los comentarios de corte monetarista a la obra de BUCHANAN-WAGNER, se procede a realizar una cuidadosa cuantificación de la inflación que produce el funcionamiento del esquema, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia del proceso de monetización del déficit presupuestario que se produce (35).

La primera propuesta de enmienda constitucional consiste en establecer la necesidad de que el presupuesto se equilibre cada año. En el capítulo décimo de su obra *Democracy in Deficit* se pasa una amplia revista a las distintas reglas de equilibrio presupuestario acuñadas durante la vigencia del keynesianismo (equilibrado durante el ciclo, de flexibilidad automática, y equilibrado a nivel de pleno empleo) y se enumeran las razones de su fracaso y por ende de su rechazo, lo que lleva a replantear el argumento clásico, elevándolo a la norma de rango constitucional, de equilibrar anualmente el presupuesto, excepto en presencia de circunstancias excepcionales, con el fin de garantizar un adecuado control político del crecimiento del gasto público. Planteamiento al que se le critica la difícil aplicabilidad a partir de la situación actual, tanto por la convencionalidad que significa la regla de la anualidad, como por lo difícil que será concretar qué gastos hay que reducir, y cómo puede hacerse a corto plazo, y que, fundamentalmente, resulta ajeno a toda consideración

(33) BUCHANAN y WAGNER, *Democracy in...*, loc. cit., págs. 60-70; D. F. GORDON, «Debts, Keynes...», *Journal of...*, loc. cit., págs. 584-585; W. A. NISKANEN, «Deficits, Government...», *Journal of...*, loc. cit., págs. 591-597; y BUCHANAN y WAGNER, «Dialogues concerning...», loc. cit., págs. 633-634.

(34) J. TOBIN, «Comment from...», *Journal of...*, loc. cit., pág. 624.

(35) BUCHANAN y WAGNER, *Democracy in...*, op. cit., págs. 42-43 y 59-61; R. J. BARRO, «Comment from...», loc. cit., págs. 576-578; D. F. GORDON, «Debts, Keynes...», loc. cit., págs. 587-588; BUCHANAN y WAGNER, «Dialogues...», págs. 628-630.

de índole económica, ya que sólo responde a un planteamiento político de la cuestión (36).

En sexta y última instancia, y en evitación de una actuación irresponsable de parte de las autoridades monetarias, cabría establecer también un límite a la tasa actual de aumento de la base monetaria con el fin de garantizar la inexistencia de perturbaciones monetarias (37).

La actual posición de abandono y de frustración respecto de las posibilidades de la política fiscal como instrumento básico al servicio del desarrollo de la demanda, en la que se depositaron durante tres décadas tantas esperanzas, facilita la crítica frontal que ésta ha recibido en la obra de BUCHANAN y WAGNER, objeto de nuestro comentario, y orienta la investigación actual en el área del análisis económico aplicado al sector público fundamentalmente en la línea de la asignación de recursos y también en la línea de la distribución.

4. LA TEORÍA MARXISTA DEL ESTADO

Los marxistas se ocuparon inicialmente muy poco de estudiar la actividad financiera del Estado en una sociedad capitalista (38). Pero ese escaso interés que se correspondía con una muy reducida importancia del sector público dentro de las economías nacionales a principios del presente siglo —del orden del 5 % del Producto Interior Bruto— se ha trocado en una considerable atención como consecuencia del gran crecimiento experimentado en el sector público de todas las naciones capitalistas —en muchos casos frizando el 50 % del Producto Interior Bruto— dado que un cambio cuantitativo tan importante ha de significar también alteraciones cualitativas de considerable entidad. Sobre todo en orden a revisar los planteamientos de la doctrina para cerciorarse de la proximidad de la «crisis fiscal» (39).

Esta primera etapa de la teoría marxista del Estado puede resumirse brevemente en cuatro aspectos. En primer lugar, la postura marxista niega el carácter productivo de la actividad estatal y la posibilidad a través de ella de alterar el orden social en una sociedad capitalista. Cualquier reforma fiscal,

(36) Véase BUCHANAN y WAGNER, *Democracy in...*, op. cit., cap. 10.º, y págs. 177-181; y J. TOBIN, «Comment...», loc. cit., págs. 624-625.

(37) Véase BUCHANAN y WAGNER, *Democracy...*, op. cit., pág. 182.

(38) Véase R. A. MUSGRAVE, *Notes on Fiscal Sociology*, Harvard Institute of Economics Research, *Discussion Paper*, n.º 642, págs. 1-2.

(39) Véase Rudolf GOLDSCHIED, «Estado, presupuesto público y sociedad: Esencia y cometido de la Hacienda desde el punto de vista de la Sociología» (con una presentación de José M. LOZANO), en *Hacienda Pública Española*, 1979, n.º 58, págs. 329-367.

tiene una caracterización económico-burguesa y por tanto es incapaz de alterar lo fundamental en las relaciones de producción. Estas, en todo caso, pueden ser modificadas mediante el proceso de ingresos-gastos de un modo secundario tiene nada que ver con el proceso de formación de capital que directamente impuestos y de una actividad económica estatal aumentaría las contradicciones de una sociedad burguesa y aceleraría su fin. El Estado se constituye en estas sociedades como un elemento estabilizador y retardatario del advenimiento de la sociedad socialista (40).

En segundo lugar, se afirma que en una sociedad capitalista la actividad financiera favorece el proceso de concentración de capital. Obsérvese que esto no tiene nada que ver con el proceso de formación de capital que directamente consiga el sector público con su actividad financiera, sino que explica que la actividad económica estatal favorece, con sus decisiones arbitrarias, al hacer que el gasto público se realice y decida en favor de las grandes organizaciones monopolísticas, el proceso de concentración de capital en manos privadas. Incluso, tanto por las mayores posibilidades reales de disfrutar de las bonificaciones, reducciones y desgravaciones fiscales que tienen los grandes grupos monopolísticos, como por el hecho de que con su posición de dominio sobre el mercado consiguen trasladar los impuestos en mayor proporción de la que lo logran las empresas pequeñas y medianas; la actividad financiera del lado de los ingresos también favorece sustancialmente el proceso de concentración del capital (41).

En tercer lugar, y a pesar de negar que mediante una reforma tributaria pueda alterarse el orden social establecido, se afirma que los políticos socialistas cuando han detentado el poder de las sociedades capitalistas se han caracterizado por haber utilizado los programas de ingresos y gastos de una manera muy firme, y particularmente mediante el sistema impositivo, como medio de instauración mediata de la sociedad socialista (42).

En cuarto y último lugar, los autores marxistas han estudiado con gran atención el proceso de aparición y de consolidación de la actividad financiera. Establecen que la actividad financiera se inicia con el sistema de esclavitud, que refleja la formación de las clases sociales y su antagonismo, prosigue con el sistema feudal y llega a su cenit con el sistema capitalista (43).

Las actuales posiciones marxistas acerca de la Teoría del Estado y su actividad financiera se limitan, si bien con matizaciones en su interpretación, a replantear el tema de la crisis fiscal; que se identifica con la insuficiencia es-

(40) H. DELORME, *L'impôt a l'époque du capitalisme monopoliste d'Etat*, Editions Sociales, París, 1965, passim.

(41) H. DELORME, *L'impôt a l'époque du...*, op. cit., págs. 31 y ss.

(42) H. DELORME, *L'impôt a l'époque du...*, op. cit., págs. 59 y ss.

(43) H. DELORME, op. cit., págs. 9 y ss.

tructural entre la creciente exigencia de gastos públicos y la limitada capacidad para obtener ingresos de que dispone el Estado. Todo ello fundamentado en que el Estado cada vez tiene que prestar una mayor atención a las necesidades de la estructura monopolista para garantizar el mantenimiento de su tasa de beneficios: en particular para hacer frente a los *gastos militares* (consubstanciales al estadio agresivo e imperialista del capitalismo actual), a los *gastos de educación* (como fórmula central de reproducción y transmisión de la ideología), y de los *gastos en bienestar y desempleo* (que garantizan un mayor acervo de capital social que habrá de permitir una rentabilidad futura del grupo monopolista militar) (44). Por el lado de los ingresos, el fenómeno de reducción del excedente disponible para ser gravado se hace cada vez más crítico dado el papel decreciente del sector competitivo (pequeñas y medianas empresas, agricultura, etc.), y el papel cada vez más importante del sector monopolista, lo que obliga a extender la imposición también al sector monopolista con consecuencias adversas sobre su tasa de beneficios y provocando conflictos entre los distintos grupos capitalistas, lo que acelera la concentración de capital y agudiza de nuevo la crisis fiscal, a impulsos de la inflación y de un crecimiento renovado del gasto público, con lo que se cierra el ciclo (45).

Esta posición común se subdivide en tres distintas corrientes: *a*) la ortodoxa sustentada por BARAN y SWEEZY (46), y que podríamos considerar como la posición dura o «izquierdista»; *b*) la posición más evolucionada, y que mayores esfuerzos realiza para interiorizarse del real funcionamiento de los mecanismos en las sociedades capitalistas actuales, sustentada especialmente por COUGH, FOLEY y LUBITZ (47), y que podríamos considerar como posición más contemporizadora o «derechista»; y *c*) la seguida por O'CONNOR (48) o posición central que realiza un esfuerzo de interpretación, si bien perfectamente dentro de la metodología marxista, de la crisis fiscal en el contexto actual de las relaciones de poder existentes en los Estados Unidos.

(44) Véase DUNKAN K. FOLEY, «State Expenditure from a Marxist perspective», *Journal of Public Economics*, vol. 9, 1978, págs. 221-238.

(45) Véase IAN COUGH, «State Expenditure in Advanced Capitalism», *New Left Review*, 1975, págs. 56-61.

(46) P. A. BARAN y P. M. SWEEZY, *El capital monopolista*, Ed. Siglo XXI, México, 1969, 2.ª edición, especialmente los capítulos 6.º y 7.º que se ocupan de la absorción del excedente mediante, respectivamente el gobierno civil, y el militarismo e imperialismo

(47) IAN COUGH, op. cit., *passim*, págs. 53-92; D. K. FOLEY, op. cit., *passim*; y R. LUBITZ, «Monopoly Capitalism and New-Marxism», en BELL & KRISTOLL (eds.), *Capitalism today*, Basic Books, New York, 1971, págs. 167-178.

(48) Véase JAMES O'CONNOR, *Estado y Capitalismo en la Sociedad americana*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1974, que es la traducción castellana de *The Fiscal Crisis of the State*, St. James Press, Londres, 1973.

Aquí nos ocuparemos de discutir los planteamientos básicos de O'CONNOR, a la luz de lo que dice el resto de la doctrina, y en particular la crítica que a su obra hace el Profesor MUSGRAVE (49).

La primera premisa que asume O'CONNOR es que el Estado realiza dos funciones básicas que con frecuencia resultan contradictorias entre sí, a saber: la acumulación y la legitimación; la primera función de formación de capital social que tiene como fin favorecer el aumento de la tasa de beneficios, lo que redundaría en la acumulación del sector monopolista, aspecto, éste, que es fuertemente criticado por R. A. MUSGRAVE en el desglose detallado que realiza de las principales partidas de gasto, y también por BODDY y CROTTY (50) que señalan la contradicción existente entre la adherencia al sistema keynesiano de financiar el crecimiento del sector público, y la caída de beneficios en el sector monopolista que se deriva de este fenómeno. Respecto de la legitimación, que se refiere a gastos sociales en bienestar y en seguro de desempleo y pensiones, obviamente cabe señalar que no viene a reforzar los rendimientos del sector monopolista —más bien lo contrario— sino que, en definitiva, viene a mostrar el carácter claramente redistributivo —que resulta creciente— de estas partidas, que en palabras de FOLEY más bien significan «intentos de obtener dentro del Estado capitalista algunos de los objetivos del socialismo, tales como seguridad social, medicina socializada, viviendas públicas, educación pública, etc.» (51).

La segunda premisa de O'CONNOR (52) es que la crisis fiscal puede ser comprendida en términos de las categorías económicas marxistas básicas. La crisis fiscal obedece a la razón ya apuntada de la insuficiencia financiera crónica que cada vez resulta mayor por las contradicciones internas del capitalismo que se agravan en la fase monopolística-militar que significan un crecimiento de los impuestos. Frente a esta situación no cabe sino una salida en triple alternativa: *a)* control de precios y salarios; *b)* aplicar una política deflacionista que acentúa la recesión; y *c)* *aumentar la productividad de los sectores monopolista y estatal*. De las tres alternativas, la única realmente posible es la tercera, si bien es una solución que requiere tiempo, y que significaría, de hecho, un nuevo estadio en el desarrollo capitalista, consistente en la creación de un nuevo complejo «social-industrial», que, para su funcionamiento requiere una versión más íntima y más formalizada del acuerdo sector monopolista-estado, que se haría a costa del sector competitivo, pero que, también finalmente estaría abocado a la crisis fiscal.

(49) R. A. MUSGRAVE, *Notes on Fiscal*, op. cit., *passim*.

(50) R. BODDY y J. CROTTY, «Class conflict and macropolicy»: The political business cycle, *Review of Radical Political Economy*, vol. 7, 1975, págs. 1-19.

(51) Véase D. K. FOLEY, «State expenditure...», op. cit., pág. 233.

(52) Véase J. O'CONNOR, *Estado y capitalismo...*, op. cit., págs. 16 y ss.

Respecto de este planteamiento, si bien MUSGRAVE reconoce que en la hipótesis de un Estado de Bienestar en el que de forma creciente los ciudadanos apoyen la extensión de programas sociales igualitarios podría darse un crecimiento ilimitado del gasto público, que apuntaría hacia la «crisis fiscal» que señalan los marxistas, queda en cambio el hecho, patente y muy importante, de que el votante cada vez está mejor informado, cada vez está más cerca de «su» capacidad fiscal —y una buena prueba de ello la tenemos en la Enmienda n.º 13 a la Constitución del Estado de California (53)— y cada vez parece más dispuesto a echar el freno al aumento de su carga impositiva.

Cabría terminar este epígrafe, haciendo mención de que, a pesar de que los marxistas «derechistas» —FOLEY, COUGH y LUBITZ— parecen dispuestos a relajar algunas de las características de su modelo y a aceptar que el Estado moderno es distinto del Estado clásico inicialmente estudiado por los primeros marxistas, están predispuestos a aceptar que el Estado se ha convertido en tan poderoso y tan complejo, que en buena medida resulta autónomo —que no independiente— de la clase dominante, y que como consecuencia de ello no siempre se ajustará a sus prescripciones. De todos modos «en base al análisis marxista podemos esperar que se produzcan presiones sobre el crecimiento del gasto público y que la actividad de regulación crecerá. La forma de este Estado ampliado, desde este punto de vista, dependerá de las relaciones de clase que subyacen en la política. Podemos imaginar estados fuertes mucho más bajo la fuerza del gran capital allá donde el contenido de la planificación y de la actividad estatal consiste en el fortalecimiento del capital nacional en una competencia a escala mundial y la supresión de los movimientos de la clase trabajadora militante. También podemos imaginar Estados ampliados donde el capital ha de conceder mucha beligerancia a las organizaciones de la clase trabajadora militante y en los que el contenido de la planificación sea fruto del compromiso de una vigorosa lucha de clases, en la que los intereses de las clases trabajadoras jueguen un papel importante. *Pero parece improbable que, desde la óptica marxista, se produzca el desmantelamiento del aparato del Estado, por lo menos en gran escala, o el retorno a la confianza en el mercado como principal regulador de la vida económica*» (54).

(53) Véase R. A. MUSGRAVE, *Notes on...*, op. cit., pág. 35.

(54) Véase D. F. FOLEY, «State Expenditures...», op. cit., pág. 234.

SEGUNDA PARTE

LA REACCION DE LA DOCTRINA

CAPÍTULO III

LINEAS PARCIALES DE DEFENSA: EFICIENCIA Y CONTROL EN EL SECTOR PUBLICO

«Todas las cuestiones financieras hallan su resolución en una "Teoría de la producción y el consumo de bienes públicos", de igual modo que todas las cuestiones de la economía privada la encuentran en una teoría de la producción y el consumo de bienes privados.»

Antonio de VITI DE MARCO

Principi di Economia Finanziaria, Edizione Scientifiche Einaudi, Torino, 1953, pág. 34.

1. INTRODUCCION

El objetivo primordial de la actividad económica radica en la asignación de recursos entre usos alternativos de forma que pueda maximizarse el bienestar social. Pero como sea que la maximización del bienestar social puede conseguirse tan sólo parcialmente por medio del mecanismo competitivo del mercado (1), es por lo que se requiere la actuación complementaria del sector público, en sentido corrector, con el objeto de lograr la asignación óptima de recursos (2).

La eficiencia en la asignación de recursos requiere, pues, la colaboración del sector público, y la economía del bienestar no sólo parecía que podía ser útil para ensamblar conjuntamente el estudio de la economía del sector privado y el de la economía del sector público sino que habría de permitir, incluso, señalar los límites, en términos de eficiencia, de la actuación del sector público, en el contexto del sistema económico de los distintos países. Sin embargo, como se explicará más adelante, esta confianza en la economía del bienestar ha quebrado sustancialmente y, cuando menos, se ha alcanzado la conclusión de que el señalamiento de límites a la dimensión del sector público

(1) Gary FROMM y Paul TAUBMAN, *Public economics: theory and Policy*, Macmillan, New York, 1973, pág. 4.

(2) R. H. HAVEMAN, *The Economics of the Public Sector*, John Wiley & Sons, 1970, capítulo 1. En especial, cabe destacar la discusión que se presenta de los límites de la actividad financiera en los Estados Unidos a la luz de las más recientes doctrinas.

es un tema eminentemente condicionado al proceso de decisión política. En las últimas décadas ha sido continuo el proceso de incorporación de nuevas responsabilidades en el ámbito del sector público de temas cuya resolución se confiaba antes al mecanismo de mercado. La economía del bienestar, tal y como ha venido estudiándose, más bien ha sido el vehículo que ha motivado el crecimiento de las funciones atribuidas al sector público, al colaborar en la identificación de un número creciente de necesidades individuales como de obligatoria satisfacción pública.

La otra línea de contención al crecimiento del sector público, que en verdad no podía y realmente no ha podido surtir efectos positivos, la ha sido lo que podríamos denominar *las técnicas presupuestarias al servicio de la eficiencia o de la economicidad*, y que, en algún momento, incluso se creyó que podrían alcanzar una racionalización en términos de eficiencia que ayudara a contener —en sus límites de eficiencia— el crecimiento del sector público. El contenido del presente capítulo consistirá, primero, en una revisión de las principales aportaciones de la doctrina en ambas líneas y de la eficiencia económica como postulado básico para el establecimiento de límites conceptuales a la actuación del sector público, y las técnicas presupuestarias y de evaluación de costes y beneficios para limitar cuantitativamente la dimensión del sector público en aras a la eficacia y la economicidad de su actuación, y también en una valoración crítica de las mismas.

2. ASIGNACION DE RECURSOS Y EFICIENCIA

2.1. *El concepto de eficiencia*

El concepto de eficiencia puede definirse con respecto a la producción, con respecto al intercambio o respecto de ambos. Eficiencia en la producción significa una situación en la que cualquier reasignación de factores no permite producir más de un determinado bien sin reducir la producción, por lo menos, de otro bien. Todo ello dentro de los límites que impone la disponibilidad de recursos y el grado de conocimiento tecnológico. Eficiencia en el intercambio, supone una situación en la cual es imposible, por medio de una reasignación de bienes, incrementar la utilidad de un consumidor, sin reducir la utilidad de, por lo menos, otro consumidor; todo ello dadas las dotaciones de bienes y funciones de utilidad de los consumidores (3).

Eficiencia en la producción y el intercambio significa la satisfacción simultánea de las condiciones de eficiencia en ambos sectores y constituye el

(3) A. ZABALZA, «Eficiencia y optimalidad», en *Anales de Economía*, abril-septiembre 1973, 3.ª época, n.º 18-19, págs. 247 y ss.

óptimo de PARETO (4). El óptimo de PARETO se asocia estrechamente con la justificación teórica del modelo de competencia perfecta como sistema adecuado para la asignación de recursos. En una primera etapa, cuando se consideraba la utilidad como algo medible de forma cardinal, la teoría clásica y neoclásica mostró cómo el modelo de competencia perfecta podía teóricamente maximizar la suma de utilidades de todas las unidades económicas. Más tarde, cuando se puso en duda la validez de llevar a cabo comparaciones interpersonales y, por tanto, la misma cardinalidad del concepto de utilidad, PARETO (5) proporcionó un criterio que, a pesar de dicha dificultad, podría permitir la realización de comparaciones entre distintos estados de bienestar social, y, en último término, podría mostrar la superioridad del resultado final del sistema de competencia perfecta.

Pero la superioridad que representa una solución de *óptimo* paretiano, es solamente un criterio que permite comparar entre soluciones distintas, pero no es el único criterio válido (6), y no es el único criterio válido porque solamente constituye un punto de *eficiencia relativa*; resulta superior a otra situación, pero no constituye garantía alguna de que sea la mejor posible de todas las soluciones (7).

Como conclusión de todo lo anterior podemos señalar que si de entre varias posibles asignaciones de recursos, sólo una merece la calificación de óptimo paretiano, esta asignación debería ser preferida desde el punto de vista social a cualesquiera otras asignaciones. Pero incluso esta situación puede resultar insuficiente desde el punto de vista de la eficiencia social si presenta como uno de sus resultados un estado de distribución de la renta tan desigual que se considere como socialmente inaceptable (8). De aquí deriva una agria discusión entre P. A. SAMUELSON y R. A. MUSGRAVE, acerca de la conveniencia o posibilidad de considerar separadamente los aspectos de asignación y distribución en la Hacienda Pública, que será objeto de consideración más adelante.

De cualquier forma, y a pesar de sus limitaciones, el óptimo de PARETO constituye una medida natural de eficiencia mediante la que juzgar los distintos sistemas de mercado libre en orden a la asignación de recursos. Como sea que hay varios tipos de sistema económico en los que el papel desempe-

(4) Tjalling C. KOOPMANS, *Three Essays on the State of Economic Science*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1957, págs. 46 y ss.

(5) V. PARETO, *Manual of Political Economy*, Augustus M. Kelley Publishers, New York, 1971, pág. 261.

(6) Jack OCHS, *Public Finance*, Harper & Row, New York, 1974, págs. 7-8.

(7) G. FROMM y P. TAUBMAN, *Public Economy: Theory and Policy*, op. cit., pág. 5.

(8) T. G. KOOPMANS, *Three Essays...*, op. cit., págs. 49-59.

ñado por el sector público difiere considerablemente, ello significa que en cada uno de ellos la actuación del mercado se interpreta que da un resultado en orden a la eficiencia social, que está más o menos distanciado del óptimo de PARETO (9). Esto da lugar a un importante desarrollo del tema de la tipología de los sistemas económicos que constituye un importante objeto de estudio de los economistas del bienestar.

Cuanto más lejano de un óptimo de PARETO sea el resultado de la asignación de recursos que produce un determinado sistema económico, menos eficiente será desde el punto de vista social y al mismo tiempo, si se desea corregir su funcionamiento en orden a conseguir mejorar sustancialmente la eficacia social alcanzada —*que no se olvide es tan sólo relativa y que no se manifiesta en términos de equidad*—, mayor habrá de ser la entidad de la actuación correctora en orden a alcanzar unos resultados que puedan considerarse satisfactorios desde el punto de vista de la función de bienestar social (10).

Como sea que la asignación resultante de la actuación del mercado resulta ser cada vez más y más lejana de lo que sería un óptimo de PARETO, y que, entonces, como consecuencia de ello, vendría justificada desde el punto de vista de la actuación subsidiaria una extensión continuada de las funciones del sector público, se han venido levantando importantes protestas acerca de la validez del óptimo de PARETO como término de referencia para medir la eficiencia de un sistema económico *mixto* (11), en el que la importancia cuantitativa del sector público, como institución que decide en términos de asignación de recursos, ya ha alcanzado en muchos casos cotas cercanas — incluso superiores— al cincuenta por ciento del Producto Nacional Bruto.

Acerca de la adecuada dimensión de cada uno de los dos sectores —privado y público— al servicio de la eficiencia del sistema económico real resulta, finalmente, muy significativa la aguda polémica sostenida entre M. FRIED-

(9) Jack OCHS, *Public Finance*, op. cit., págs. 14 y ss.

(10) K. J. ARROW, «A difficulty in the concept of social welfare function», *Journal of Political Economy*, agosto 1950, págs. 328-346; *Social Choice and Individual Values*; Yale University Press, New Haven, 1963, 2.ª ed., cap. III; y «Public and private values», en S. Hook (ed.), *Human values and economic policy*, Stanford University Press, 1968.

(11) A. T. PEACOCK y Ch. K. ROWLEY, «Pareto Optimality and the Political Economy of liberalism», *Journal of Political Economy*, vol. 80, n.º 3, parte I, mayo-junio 1972, rechazan el óptimo de Pareto como instrumento justificativo de la extensión de las funciones del sector público (págs. 480-482), al mismo tiempo que señalan la no identificación general existente entre el liberalismo y el óptimo de Pareto (págs. 477-489), y la especial no identificación con el óptimo de Pareto de la economía política del liberalismo, en lo que se refiere a la posición de aquél respecto al problema de la redistribución de la renta (págs. 482 y ss.). Ch. K. ROWLEY y A. T. PEACOCK, *Welfare Economics. A liberal Restatement*, Martin Robertson, Londres, 1975. Capítulos 2 y 5, se ocupan con más extensión de este mismo tema.

MAN y J. K. GALBRAITH (12), en la que cabe señalar la especial concreción de FRIEDMAN respecto de aquellas funciones del sector público que no deberían serlo, y el carácter mucho más genérico de la posición de GALBRAITH. Después de la lectura de ambas posiciones, inmediatamente nace la pregunta, ¿tiene alguna solución correcta este debate? Obviamente la respuesta es *no*. En efecto, la solución de este problema es una solución *política*, lo cual significa que la solución que se alcance será, en todo caso «correcta», según el punto de vista político con que se juzgue.

2.2. *El mercado y la asignación de recursos*

Aunque ya hemos anticipado que el mercado no es capaz por sí solo de proporcionar una actuación complementaria por parte del sector público de naturaleza correctora, resulta realmente ilustrativo, una vez que ya se han anticipado las limitaciones del óptimo de PARETO en orden a la maximización del bienestar social, describir cuáles son las hipótesis requeridas para el funcionamiento de un mercado perfecto y cuáles los fallos del mismo, para luego, examinar la naturaleza de la política de asignación de recursos con el objeto de corregir la asignación resultante de la actuación del mercado.

Los mercados permiten reconciliar los intereses de la economía privada. Ello es así porque en cada mercado hay dos grupos de partícipes —compradores y vendedores—. El proceso de formación de precios, de fijación de las relaciones de intercambio, es una forma de acomodar tanto los deseos de los compradores como de los vendedores, de conseguir que se pongan de acuerdo en un único precio. Lo realmente extraordinario de los mercados es que alcanzan este proceso de reconciliación de una forma automática, sin ayuda de individuos y fuerzas exteriores al mismo (13).

Como consecuencia de ello, los mercados se constituyen en el vínculo crucial de conexión en el sector privado de la economía. Los cambios, los precios, las rentas, los costes y los rendimientos se determinan en los mercados. Los mercados conectan compradores y vendedores, las economías domésticas con las empresas, y proporcionan el canal a través del cual discurren el flujo circular de dinero, los servicios, los factores y los bienes (14).

(12) Véase M. FRIEDMAN, *Capitalismo y Libertad*, Ed. Rialp, S. A., Madrid, 1969, especialmente el capítulo 2.º; y J. K. GALBRAITH, *La Sociedad Opulenta*, Ariel, S. A., Barcelona, 1960, págs. 247-248.

(13) R. H. HAVEMAN, *The Economics of Public Sector*, op. cit., págs. 21-22.

(14) K. J. ARROW, «Political and Economic Evaluation of Social effects and Externalities», en J. Margolis (ed.), *The Analysis of Public Output*, National Bureau of Economic Research, Columbia University Press., 1970, págs. 3-6.

Para que el sistema de mercado funcione de una manera eficiente es preciso que se cumplan una serie de condiciones que son las siguientes (15):

- a) Competencia perfecta en todos los mercados.
- b) Costes crecientes en todos los sectores.
- c) No haya externalidades en la producción, el consumo y el intercambio.
- d) Ausencia de bienes públicos.
- e) Conocimiento completo del mercado.
- f) Perfecta movilidad de los recursos.

Cabe señalar que hay un consenso completo en lo que se refiere a las condiciones antes reseñadas como definidoras de la eficiencia económica en un mercado. Algunos autores introducen, además, una apreciación del estado de la distribución de la renta y de la riqueza (16); otros, adoptan condiciones adicionales acerca de, por ejemplo, que no haya desempleo de los factores de la producción (17) y que el ritmo de crecimiento o de desarrollo sea satisfactorio. En definitiva, en unas condiciones de mercado tales como las seis antepuestas, no sólo se da un funcionamiento eficiente del mercado, sino que los objetivos —por algunos adicionalmente incluidos de distribución, estabilización y crecimiento— se obtienen *simultáneamente*, por definición; diríamos que el cumplimiento de tales objetivos *ya se halla subsumido en el concepto de mercado eficiente*. Resulta sumamente ilustrativo y esclarecedor en este sentido el estudio de R. A. MUSGRAVE referido a la tipología de los sistemas económicos cuando se refiere concretamente al que denomina sistema capitalista clásico (18), en el que las funciones del sector público se reducen a satisfacer las necesidades sociales, no siendo necesaria su intervención en las demás funciones.

(15) En el planteamiento de estas condiciones, seguimos fundamentalmente los criterios establecidos en R. H. HAVEMAN, *The Economics of Public Sector*, op. cit., páginas 23-26; de P. BOHM, *Social Efficiency: Concise introduction to welfare economics*, Macmillan, 1973, págs. 6-15; L. HURWICZ, «The Design of Mechanisms for Resources Allocation», en *American Economic Review*, 1973, mayo, vol. LXIII, n.º 2, págs. 3-20, y John C. WINFREY, *Public Finance. Public Choice and the Public Economy*, Harper & Row, publishers, New York, 1973, págs. 12-19.

(16) John F. DUE y Ann F. FRIEDLAENDER, *Government Finance: Economics of the Public Sector*, 5.ª ed. Irwin Homewood, Illinois, págs. 31-35.

(17) A. ZABALZA, «El concepto de precio sombra», *Cuadernos de Economía*, vol. 2, n.º 3, enero-abril, 1974, pág. 92.

(18) Véase R. A. MUSGRAVE, *Sistemas Fiscales*; Aguilar, Madrid, 1973, cap. I.

2.3. *La necesidad de una política de asignación*

En el epígrafe anterior nos hemos referido a un sistema de mercado como a un conjunto de instituciones necesario para guiar las decisiones en términos de asignación de recursos. En una economía de mercado, aquellos que tienen el control de los recursos se informan del valor que los consumidores atribuyen a cada uno de los distintos bienes susceptibles de producir y obran, entonces, en consecuencia. Los vendedores, en definitiva, tienen los incentivos y la responsabilidad de satisfacer aquellos puntos que ofrecen una mayor demanda, distribuyendo la mayor oferta disponible entre aquellos demandantes con un mayor poder de compra (19).

Pero este planteamiento sólo es válido en el caso de una economía de mercado perfecta. Cuando ésta no se da, la asignación de recursos no es óptima, y, entonces, se desarrollan efectos patológicos desde el punto de vista social. La corrección de los cuales exige la intervención pública que puede ser de dos distintas clases de naturaleza (20). *La primera, que el sector público asuma directamente la resolución de las desviaciones planteadas. En ese caso, la solución a arbitrar se instrumentará a través de la provisión de un bien público, lo que afectará directamente al proceso de ingresos y gastos públicos. En definitiva, diremos que la posición de «que lo haga el Estado», representa una extensión de las funciones del sector público, si bien las más de las veces de forma contraria o independiente a cualesquiera criterios de eficiencia.*

La segunda clase de intervención es de naturaleza indirecta o mediata. La actuación del sector público es correctora. Su objeto no es hacer «algó en lugar de». El sector público no actúa subsidiariamente respecto al sector privado, sino que actúa sugiriendo, incentivando, imponiendo arbitrios correctores encaminados a restablecer —y no a sustituir— el funcionamiento del mercado (21). Incluso puede añadirse que tal actuación no tiene —no en una cuantía significativa— consecuencias presupuestarias. Prácticamente, transcurre «al margen» de la actividad financiera.

(19) Véase Jack Ochs, *Public Finance*, op. cit., pág. 37.

(20) Resulta sumamente ilustrativa en este punto concreto la filosofía económico-política del liberalismo en la forma en que la establece FRIEDMAN (loc. cit. en la nota 12 de este capítulo) y PEACOCK-ROWLEY (loc. cit. en la nota 11 de este capítulo) págs. 480-481, y también Ch. K. ROWLEY y A. T. PEACOCK (loc. cit. nota 11 de este capítulo), cap. 5. Para ellos, la actuación del sector público debe encaminarse fundamentalmente más a *restablecer*, corrigiendo sus defectos, el funcionamiento del mercado, que no a *sustituirlo*.

(21) En este sentido resulta sumamente útil el artículo de F. FORTE «Should "Public Goods" be Public?», en *Papers on non-market Decision Making*, 1967, vol. III, páginas 44-45. FORTE señala que por el hecho de que el mercado falle, esto sólo significa que alguien debe ser pagado para que lleve a cabo los servicios. Pero este alguien no tiene que ser el gobierno. Puede serlo empresas privadas específicamente contratadas, o en régimen de concesión, o empresas públicas.

2.4. *El sistema de precios*

La Hacienda pública siempre ha sido una disciplina principalmente ocupada en estudiar la asignación de recursos y sus problemas. La asignación de recursos es fundamentalmente una cuestión de la teoría de los precios, y sin embargo la Hacienda pública o la Economía del sector público no se ha ocupado con una cierta profundidad del sistema de precios (22).

Como sea que la mayor parte de la actividad económica resulta estar organizada por medio de mercados privados en los que las fuerzas competitivas determinan los precios, estos precios son señales que guían la asignación de recursos, y constituyen un sistema que se apoya en los mercados para coordinar las actividades económicas. Para el estudioso de la Hacienda pública es importante conocer cómo funciona un sistema de precios, y ello por dos razones fundamentales. La primera, porque apoyarse en el sistema de precios es la mejor alternativa que puede utilizar el sector público en sus políticas de ingresos y gastos como medios para resolver los problemas económicos. Por ejemplo, el sistema de precios es un método por el cual los individuos pueden establecer comparaciones entre sistemas públicos y privados de provisión de sanidad y educación.

En segundo lugar, dada la cerrada interconexión y la influencia recíproca existente entre el sistema de precios y las políticas tributarias y de gasto público, se derivan importantes implicaciones para los efectos de estas políticas. El papel más singular es el que desempeñan los incentivos de naturaleza fiscal por su influencia sobre el funcionamiento de los mercados privados. Cuando se facilita mediante deducciones fiscales una más generosa colocación de emisiones públicas, se está distorsionando en contra de —y encareciendo— las inversiones privadas al discriminar en contra de sus procesos de financiación. Del mismo modo, la paulatina introducción de un sistema de seguridad social suele producir una disminución del ahorro individual agregado, y encarecer la asistencia médica. Por todo ello, y para comprender satisfactoriamente los plenos efectos de las políticas fiscales, es necesario analizarlas a través de sus efectos sobre el sistema de precios.

Por supuesto que éste no es el lugar de desarrollar con todo detalle cómo funciona un sistema de precios, pero puede resultar útil hacer unos comentarios esquemáticos acerca de su importancia, influencia y efectos: la economía moderna alcanza una de sus conclusiones más generalizadamente aceptadas en el sentido de que un sistema de precios competitivos tiende, bajo determinadas condiciones que pueden resumirse en la ausencia de los anterior-

(22) La obra de E. K. y J. M. BROWNING, *Public Finance and the Price System*, Macmillan, New York, 1979, constituye una clara excepción reciente de la insuficiencia señalada.

mente denominados fallos del mercado, a producir una asignación eficiente de recursos. Ciertamente que un sistema de precios competitivos puede alcanzar unos resultados altamente satisfactorios en términos de eficiencia, dado que un sistema de precios competitivo proporciona una asignación de recursos que se encuentra en la línea o frontera de bienestar, lo que significa que cualquier cambio en la asignación de recursos perjudicará a alguien, y de ahí la necesidad de actuar en política fiscal con las miras puestas permanentemente en no afectar la asignación de recursos, antes bien al contrario —y hacia ello se orienta el estudio de los bienes públicos y las externalidades— procurar mantener, y en su caso facilitar, la asignación de recursos conforme con lo que denominamos un óptimo-paretiano.

2.5. Bienes públicos

Un bien público es aquel cuya provisión siempre es pública, es decir que el sector público es quien con su oferta procura la satisfacción de una necesidad social o colectiva. La provisión de un bien público es por definición pública, lo que no significa que lo sea necesariamente su producción; en efecto, según la distinta naturaleza de los bienes públicos, y atendiendo también a criterios de economicidad, el sector público puede tener contratada la adquisición o el suministro de un bien público al sector privado, lo que no significa que la responsabilidad y la titularidad de la provisión de un bien público sea renunciable de parte del sector público. Es éste el responsable ante la sociedad de satisfacer una cierta necesidad pública con la provisión de un determinado bien público, independientemente de la naturaleza pública o privada del sujeto que lo haya producido.

Los bienes públicos y las externalidades constituyen fallos del mercado. De ahí que en su presencia, un sistema de precios competitivo no sea capaz de garantizar el funcionamiento eficiente de la asignación de recursos, y que, como una consecuencia de ello, la racionalidad económica de los distintos tipos de intervención pública se basa en la existencia y en los intentos de corrección de estos fallos del mercado.

El moderno planteamiento del tema de los bienes públicos nos llega de la mano de R. A. MUSGRAVE (23) y P. A. SAMUELSON (24), que han promo-

(23) Véase, entre otras aportaciones, «The Voluntary Exchange Theory of Public Economy», *Quarterly Journal of Economics*, febrero 1938, págs 213-237; «Provision for Social Goods», en J. MARGOLIS y H. GUITTON (ed.), *Public Economics*, MacMillan, Londres, 1969 (existe versión castellana en *Revista Española de Economía*, de enero-abril 1972, págs. 273-298), y *Public Finance: in theory and practice*, 2.ª ed., op. cit., capítulos 3 y 4.

(24) Sobre este tema las investigaciones de P. A. SAMUELSON se concretan en: «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, noviembre

vido con sus estudios la integración de la economía del bienestar con el tema que tal vez constituye el tronco central de la investigación financiera actual: la asignación de recursos entre el sector público y el sector privado. Para ello constituyen sendos modelos en orden a la elaboración de unos seudomercados que permitan racionalizar la asignación de recursos en términos de bienes públicos.

Los elementos definidores por excelencia de los bienes públicos puros, en los que coinciden plenamente una vasta mayoría de autores, son: 1.º *consumo no rival* (denominado también *oferta conjunta*) (25); y 2.º *imposibilidad de aplicar el principio de exclusión*.

a) *Consumo no rival*. Significa que, una vez producida, cualquier unidad del bien está igualmente disponible para todos los individuos. En esto difieren profundamente de los bienes privados, porque en éstos una misma unidad tan sólo está disponible para un sujeto o para otro. Así como en los bienes privados la cantidad total demandada es la suma de las demandas de todos los individuos, en los bienes públicos la demanda total es igual a las demandas individuales (26). Esta es una característica realmente antigua de los bienes públicos que se corresponde con la de la *indivisibilidad* utilizada por la doctrina financiera italiana.

La condición de consumo no rival (o lo que es lo mismo, la existencia de externalidades positivas en el consumo) significa que la misma producción física (los frutos del mismo factor de producción) es la disfrutada por los sujetos A y B. Pero no significa que pueda derivarse el mismo beneficio subjetivo, o incluso que precisamente la misma calidad del producto esté igualmente disponible para ambos. El consumidor A que vive al lado del parque de bomberos goza de una mayor protección que B que vive más lejos. De todas formas, los dos actos de consumo son no rivales, por lo que seguimos estando en presencia de un bien público.

1954, págs. 387-389; «Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, noviembre 1955, págs. 350-356; «Aspects of Public Expenditure Theories», *Review of Economics and Statistics*, noviembre 1958, págs. 332-338; y «Pure theory of Public Expenditure and Taxation», en J. MARGOLIS y H. GUITTON, *Public Economics*, op. cit., págs. 98-123. Todos estos estudios han sido traducidos al castellano y publicados en *Hacienda Pública Española*, n.º 5.

(25) La aportación de J. G. HEAD en este terreno se compendia en su obra *Public Goods and Public Welfare*, Duke University Press, 1974, que contiene sus artículos más significativos sobre bienes públicos.

(26) Para los bienes privados: $X = X_1 = X_1 + \dots$; mientras que, para los bienes públicos: $X = X_1 = X_2 = \dots$. Véase P. A. SAMUELSON, *The Pure Theory of...*, op. cit., loc. cit., pág. 165.

La nota de conjunción en la oferta ha llevado a cierta confusión en el lenguaje de los bienes públicos, toda vez que a partir de ella se ha intentado con frecuencia buscar similitudes con el concepto de *producción conjunta*, característica de ciertos procesos de producción. Sin embargo, es preciso puntualizar que la producción conjunta de un bien público suele ser simple y que tampoco puede identificarse a la producción conjunta, salvo en los casos de congestión (27), con un coste marginal nulo, que es otra implicación de la provisión de un bien público (28).

Hay muchos ejemplos de bienes colectivos como una función teatral o una sesión de circo, pero cuya provisión puede perfectamente llevarse a cabo por el mercado. Ello ratifica el hecho de que el consumo no rival o la producción conjunta sea una condición necesaria pero no suficiente de los bienes públicos. Se necesita, por tanto, progresar más en la caracterización de los mismos, en orden a su adecuada definición. Por ello nos ocuparemos ahora de su segunda característica básica.

b) *La no aplicación del principio de exclusión.* En el caso de los bienes privados, el mecanismo de mercado puede vincularse a un proceso de subasta en el que el producto lo obtiene el que más puja. Ello lleva consigo a que los consumidores revelen sus preferencias si no quieren verse excluidos del disfrute de los bienes que desean comprar. La importancia del principio de exclusión es que todo sujeto que no pueda o quiera pagar el precio de un bien o servicio, se verá privado (o quedará excluido) del uso o disfrute del mismo (29).

En el caso de los bienes públicos los consumidores dudarán o no desearán revelar sus preferencias. Cualquier consumidor individual razonará en el sentido de que su demanda y por tanto los beneficios que pueden derivar de la misma resultan insignificantes respecto del total, cual es lo que ocurre, por ejemplo, con la defensa nacional, y esto hará que intente —al no revelar sus preferencias— eludir su participación voluntaria en la financiación (30). A pesar de ello, no será posible excluir a nadie del uso o disfrute de la defensa nacional o de cualquier otro bien público puro. Todo lo cual explica que la no aplicación del principio de exclusión a los bienes públicos debido a la imposible revelación de preferencias, invalida al mercado para su provisión eficiente.

(27) Véase G. TERNY, *Economie des services collectifs et de la Depense publique*, Dunod, París, 1971, págs. 70 y ss.

(28) J. M. BUCHANAN, *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand Mc Nally Co., Chicago, 1968, pág. 49.

(29) R. A. MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., págs. 9-10.

(30) B. P. HERBER, *Modern Public Finance...*, op. cit., págs. 35 y 36, en las que se estudia el fenómeno del «free-rider».

En afirmación de H. R. BOWEN, «en la práctica hay una amplia serie de bienes para los que la exclusión por medio del precio no resulta aplicable... son, en este sentido, bienes indivisibles... (que) constituyen una parte del entorno general y están a la disposición de todos los individuos que viven en este entorno. Son "bienes sociales" más que bienes estrictamente individuales» (31). MUSGRAVE va más lejos en su elaboración del principio de no exclusión en el caso de los bienes públicos: «...deben ser consumidos en cantidades iguales por todos. Las personas que no pagan los servicios no pueden ser excluidas de los beneficios que resultan de ellos; y puesto que no pueden ser excluidas de los beneficios no se comprometerán a pagos voluntarios» (32).

Una apreciación precipitada de la naturaleza de los bienes públicos podría identificarlos como «bienes libres». A pesar de su apariencia, nada hay más erróneo que asimilar los bienes económicos de naturaleza pública (o públicos) a bienes libres, a pesar de que en ningún acto implícito de consumo de los mismos se exija el pago de precio alguno. Los bienes públicos, si bien están igualmente a disposición de todos, no se deben a una generosidad innata de la naturaleza. Su producción significa, a diferencia de aquéllos, la movilización de recursos escasos, la formulación de elecciones y, correlativamente, la financiación colectiva de sus costes, todo lo cual les caracteriza, sin ningún género de dudas, como bienes económicos.

La consideración del problema de exclusión, o no, merece que le dediquemos una mayor atención, aunque aparentemente parezca un tema sencillo y ya perfectamente resuelto. En este sentido resulta conveniente precisar que, salvo excepción, el principio de no exclusión no tiene un sentido definitivo ni absoluto (33). Ello nos lleva a un análisis de las distintas interpretaciones que pueden darse al principio de la no exclusión individual.

1. *Imposibilidad estrictamente técnica.* Depende de las propias características del bien público, en especial de su indivisibilidad natural. La defensa nacional constituye el ejemplo paradigmático de esta clase de exclusión. En opinión de BURKHEAD y MINER, esta característica es la auténtica imposibilidad de exclusión, puesto que resulta *imposible* fijar un sistema de precios discriminatorios que consigan, para cada sujeto, la igualdad entre el precio y la utilidad marginal del bien público en cuestión (34).

(31) H. R. BOWEN, *Towards social economy*, Rinehart & Co., New York, 1948, cap. 18, pág. 173.

(32) R. A. MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., pág. 8.

(33) Guy TERNY, *Economie des services collectifs...*, op. cit., pág. 79.

(34) J. BURKHEAD y J. MINER, *Public Expenditure*, MacMillan, Londres, 1971, página 33.

2. *Imposibilidad estrictamente económica.* Se da cuando la exclusión individual se revela como técnicamente posible, pero lo excesivamente elevado de su coste hace prohibitiva su aplicación, o bien se descarta por lo elevado de los perjuicios que se derivarían para la comunidad considerada como un todo. Por ejemplo, podría internalizarse el coste de la congestión en las principales avenidas de New York, a no ser que fuese demasiado caro (35). La imposibilidad económica, a diferencia de la técnica que es absoluta, es función de la evolución que se produzca en la tecnología y en los costes que pueda permitir en su día la revelación de las preferencias individuales y el funcionamiento del mecanismo de exclusión que representa el sistema de precios (36).

3. *Imposibilidad derivada de la obligación legal de utilización.* En ciertos casos, el consumo obligatorio de ciertos bienes y servicios los eleva a la categoría de públicos (37). Pero ello es como consecuencia de una decisión política, más que como consecuencia de la naturaleza propia del bien o servicio de que se trate. Esto suele ocurrir en el caso de la educación —cuando menos a los niveles en que resulte obligatoria y gratuita— y en el de ciertos productos alimenticios —como ocurre con la leche en el caso de los niños acogidos en las guarderías infantiles—. Como sea que en este caso es el sector público el que elige sustituyendo las elecciones individuales acerca de estos bienes, estamos enlazando el estudio de los bienes públicos con el de las necesidades preferentes que se satisfacen con los «bienes de mérito» (38). En el caso que nos ocupa, dado que la distorsión de las preferencias individuales que representa la actuación del Estado se fundamenta en la ignorancia y la irracionalidad de los individuos, también ésta será —teóricamente— una imposibilidad de exclusión de naturaleza relativa y cambiante, que habrá de

(35) R. A. MUSGRAVE, «Provision for...», op. cit., pág. 128; y C. S. SHOUP, *Public Finance*, op. cit., pág. 68.

(36) R. A. y P. B. MUSGRAVE, *Public Finance*, op. cit., en su capítulo 29, analizan distintas soluciones encaminadas a resolver total o parcialmente la congestión en el consumo de bienes públicos, haciendo pagar distintamente por ellos. Incluso la posibilidad de regular electrónicamente el pago por el uso de las vías urbanas en proporción a la congestión de las mismas en los distintos momentos (véase W. WICKREY, «Responsive Pricing of Public Utility services», *Bell Journal of Economics and Management Science*, Spring, 1971).

(37) Vito TANZI, «Pure Public Goods and Pareto optimality» en *Public Finance*, 1972, 1, pág. 75, en donde razona aquellos casos de consumo obligatorio que, en definitiva, representan una situación opuesta a la planteada por el problema del «free-rider».

(38) R. A. MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., págs. 13 y 14; R. A. MUSGRAVE, *Sistemas Fiscales*, op. cit., págs. 11-13; se ocupa también ampliamente del tema J. G. HEAD, «On Merit Goods», op. cit., loc. cit.; PAZNER, E. A., «Merit Wants and Theory of Taxation», *Public Finance*, 1972, 4, págs. 460-472.

desaparecer cuando desaparezcan aquellas razones que justificaron la sustitución que de la elección individual hace la elección pública.

Cabe señalar que entre la exclusión y la no exclusión, se dan en la realidad muchísimas situaciones intermedias. En efecto, para un conjunto muy importante de bienes públicos, aunque en algún caso no sea factible la exclusión individual, es posible hacerla para un cierto grupo en razón a una definición específica del mismo y también según su delimitación geográfica (39). Ello nos obliga a señalar que el concepto de bien público y la imposibilidad de exclusión que le caracteriza ha de referirse siempre a un grupo social perfectamente delimitado. Es solamente en relación con este grupo que tienen sentido las características de bien público, en particular en lo que se refiere a la característica antes citada de consumo igual para todos los individuos que componen el grupo, y a partir de esta precisión cabe señalar la importancia de los estudios encaminados a lograr al nivel de un grupo más reducido y específico —el de una comunidad local— una solución simulada de mercado que sea óptima de PARETO (40).

Algunos autores, como ocurre en el caso de TERNY y de VALLE (41), añaden una tercera característica en orden a la definición de un bien público: *las externalidades*. En verdad que, por definición, las externalidades constituyen un fallo de la economía de mercado, pero a pesar de su estricta identificación con la teoría de los bienes públicos no constituyen una característica adicional a las dos básicas, sino que, en oposición a algunos autores, vienen implícitas en el hecho de la imposibilidad de exclusión. HEAD ha escrito que «la imposibilidad total de exclusión es un caso especial y extremo del moderno concepto de externalidades» (42); BUCHANAN, por el contrario, encuentra una completa identidad entre el concepto de externalidades y la característica de oferta conjunta de los bienes públicos, en el sentido de que el consumo, o la producción de un bien por un sujeto, representa, al menos

(39) C. S. SHOUP, «Public Goods and joint production», en *Rivista internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, 1965, vol. 13, marzo, págs. 254-268, se ha ocupado extensamente del tema.

(40) Merece destacarse en este sentido el trabajo pionero de C. M. TIEBOUT, recogido en «A pure theory of local Expenditures», *Journal of Political Economy*, octubre, 1956, págs. 416-424; y en «An Economic theory of Fiscal Decentralization», en *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*, N.B.E.R., Princeton University Press, 1961, páginas 70-96. Es muy importante, sin embargo, tener en cuenta que la introducción del concepto de «fijeza locacional» que realizan J. M. BUCHANAN y C. J. GOETZ en «Efficiency limits of fiscal mobility: an assessment of The Tiebout Model», *Journal of Public Economics*, 1972, abril, págs. 25-43, invalida la formulación de TIEBOUT.

(41) G. TERNY, *Economie des services collectifs...*, op. cit., págs. 82 y ss.; y V. VALLE, «Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos», *Hacienda Pública Española*, n.º 23, 1973, pág. 26.

(42) J. G. HEAD, «Public Goods», op. cit., pág. 268.

para otro sujeto, un «bien» (o mal) en el caso de la oferta conjunta (43). Parece que gana terreno la postura de identificar totalmente bienes públicos y externalidades, con lo que no pueden añadirse las externalidades como una tercera característica de los bienes públicos. Los bienes públicos constituyen un caso particular y extremo de externalidad, no hay diferencia por tanto entre externalidad y bien público (44); incluso la única diferencia existente entre bienes públicos y externalidades reside en su distinta motivación (45).

En definitiva, lo que resulta clara es la existencia de una externalidad positiva en el consumo de un bien público. Un bien público puro es una *externalidad* pura, en el sentido de que los efectos de difusión se cumplen perfectamente en el caso de un bien público puro. La utilidad de un sujeto A aumenta como ocasión del consumo de un bien X por parte del sujeto B, en la misma medida en que aumentaría si fuere el propio A quien consumiera el bien X.

La provisión eficiente de los bienes públicos

Estudiaremos este tema desde un doble punto de vista: 1.º el del equilibrio parcial del seudomercado de bienes públicos; 2.º de acuerdo con un esquema de equilibrio general, en el que se procura construir un modelo en el que coexistan bienes privados y públicos (46).

1.º *Equilibrio parcial.* En este caso se procura, atendiendo a las características de los bienes públicos, aplicar hasta donde ello resulta posible el método convencional utilizado para la provisión de bienes privados (47). De acuerdo con esta premisa, en la solución de equilibrio parcial, cuando se trata de las preferencias como si hubiesen sido reveladas completamente, se han adoptado distintos caminos: el de LINDAHL (48), y el de BOWEN (49).

(43) J. M. BUCHANAN, «Joint supply, Externality and Optimality», *Economica*, vol. XXXIII, 1966, noviembre, pág. 408.

(44) John G. HEAD, «Modern Public Expenditure Theory and the Pigouvian Tradition», en H. HALLER y H. C. RECKTENWALD (eds.), *Finanz und Geldpolitik in Umbruch*, V. Hasse, Mainz, 1969, pág. 247. E. J. MISHAN, «The Postwar Literature on Externalities. An Interpretative Essay», en *The Journal of Economic Literature*, 1971, marzo, vol. IX, n.º 1, págs. 13-14; James E. MEADE, *The Theory of Economic Externalities*, A. W. Sitjhof, Leiden, 1973, pág. 16.

(45) E. J. MISHAN, «The Postwar...», op. cit., pág. 14.

(46) Véase J. BURKHEAD y MINER, *Public Expenditures*, op. cit., capítulos 2 y 3.

(47) *Ibid.*, pág. 39.

(48) Véase E. LINDAHL, en *Hacienda Pública Española*, n.º 36, 1975, págs. 303-313 y 314-327, donde se ofrece la versión castellana de una selección de sus principales aportaciones sobre el tema.

(49) Véase H. R. BOWEN, «The interpretation of voting in the allocation of economic resources», *Quarterly Journal of Economics*, 1938, págs. 27-48.

LINDAHL procura la determinación de un óptimo en un modelo con un bien público y dos grupos; se alcanza un punto de equilibrio en el que coincide la cantidad del bien público deseada por ambos grupos y una exacta complementaridad entre las proporciones de financiación de su coste que cada persona está dispuesta a soportar. Entonces, al igual que ocurre con un bien privado, se consigue una revelación de las preferencias de A y de B, por el bien S. El único punto de duda en ese modelo es si el punto de equilibrio llegará a alcanzarse, y cuál será el grado de estabilidad de ese punto de equilibrio (50). La idea básica de LINDAHL consistió en que, como respuesta a una distinción propuesta de la carga impositiva, cada grupo determinaría la cantidad de bien público que desea, a partir de la organización de los individuos en grupos o partidos políticos que le representen. Ello hace que, en una aproximación voluntaria al punto de equilibrio, difícilmente puede alcanzarse un nivel final de equilibrio en el caso de los bienes públicos que resulte óptimo, como consecuencia de que el funcionamiento real de las democracias parlamentarias dista mucho de cumplir las condiciones teóricas especificadas en su modelo, lo cual afecta considerablemente al grado de estabilidad social del modelo de LINDAHL, y esto explica que deba complementarse adecuadamente con los procedimientos precisos de votación en orden a revelar las preferencias de los distintos grupos (51).

H. R. BOWEN, en su solución alternativa, ha sido el primer autor en proponer el estudio del equilibrio parcial en un seudomercado de bienes públicos a partir de una agregación vertical —y no horizontal como en el caso de los bienes privados— de las demandas individuales de bienes públicos, que se apoya en la característica de oferta conjunta de estos bienes. Ello hace que en el caso de un bien público el punto de equilibrio entre su oferta y su demanda refleje la igualdad entre la suma de los beneficios marginales obtenidos con su consumo, y el coste marginal de producir el bien público (52). A pesar del paralelismo existente entre el caso de bienes públicos y bienes privados en esta formulación, en lo que se refiere a la aplicación de precios, cabe señalar una última diferencia material: *así como en el caso del bien privado, A y B pagan el mismo precio (unitario), pero compran cantidades distintas, en el caso del bien público, compran la misma cantidad pero pagan precios (unitarios) distintos*. Sin embargo, en este caso, al igual que ya hemos señalado que ocurría con el modelo de LINDAHL, se supone, de una manera completamente

(50) D. J. ROBERTS, «The Lindahl solution for economics with public goods», *Journal of Public Economics*, 1974, febrero, págs. 23-42.

(51) D. J. ROBERTS, op. cit., págs. 40-42.

(52) R. A. y P. B. MUSGRAVE, *Public Finance...*, op. cit., pág. 58.

irreal (53), que los consumidores revelan voluntariamente sus preferencias. Como ello no es así, también en este caso se requiere la correspondiente instrumentación de un mecanismo de votación con el fin de lograr la adecuada revelación de preferencias.

También cabe señalar, en el análisis del equilibrio parcial para la provisión eficiente de bienes públicos, la aportación de J. M. BUCHANAN (54). Analiza el equilibrio en el caso de las personas (o grupos) que producen, primero, un bien público y un bien privado; posteriormente va introduciendo en el modelo, paso a paso, diferencias en los gustos, bienes públicos y privados adicionales, y, finalmente, personas (grupos) adicionales, en orden a generalizar paulatinamente su sencillo modelo de TIZIO y CAIO. Reivindica la construcción de LINDAHL y progresa en la senda positiva de conferir especial importancia a los mecanismos sustitutivos del mercado en orden a lograr la asignación óptima de los bienes públicos. En el punto de equilibrio de su modelo, cada sujeto está contribuyendo al coste de la unidad marginal del bien público en una cantidad igual a su beneficio marginal de ese bien, y la suma de estos beneficios marginales es igual a su coste marginal (55). En este sentido, algunos de los resultados alcanzados son idénticos, como luego veremos, a los que llegan MUSGRAVE y SAMUELSON, si bien estos últimos siguen una aproximación normativa.

En definitiva, y a pesar de las importantes enseñanzas derivadas de la aproximación parcial al estudio de los bienes públicos, que nos ha servido fundamentalmente para destacar las similitudes y las diferencias entre bienes públicos y bienes privados, cabe señalar que, al igual que ocurre con otros terrenos de la experimentación, con el análisis parcial se toman como dados una serie de factores que en realidad son variables en un sistema general. Ello hace que deba estudiarse el tema de la provisión eficiente de los bienes públicos, mediante la técnica de análisis del equilibrio general.

2.º) *Equilibrio general.* Ha sido precisamente la incapacidad de los enfoques analizados hasta ahora para resolver el problema de la provisión eficiente de los bienes públicos, que incluyan también el reparto de los costes incurridos entre los consumidores-contribuyentes, la que ha suscitado la gene-

(53) Véase B. P. HERBER, *Modern Public Finance. A Study of Public Sector Economics*. R. D. IRWIN, Homewood, Illinois, 1975, págs. 70-71, donde se señala que las hipótesis insertas en el planteamiento de BOWEN son las siguientes: 1) los costes de producción son constantes; 2) la sociedad está compuesta solamente de 3 consumidores-contribuyentes; 3) sólo un bien público, que es puro; y 4) se suponen conocidas las preferencias de los sujetos.

(54) J. M. BUCHANAN, *The Supply and Demand for Public Goods*, Rand. Mc. Nally & Co., Chicago, 1968. Véase capítulos 2 al 6.

(55) J. BURKHEAD y J. MINER, *Public...*, op. cit., pág. 45.

realización de los modelos anteriores, procediendo a investigar las condiciones de óptimo en la asignación de recursos en el marco de un modelo general en el que coexisten bienes privados y públicos. Las aportaciones fundamentales en este terreno son las de SAMUELSON y MUSGRAVE.

P. A. SAMUELSON, en sus dos artículos clásicos sobre este tema (56), establece una solución de bienestar social del equilibrio general, para un sistema con bienes públicos. Esta es una de las modalidades en orden a la aplicación del equilibrio general con bienes públicos, pero que se ha revelado la más fructífera. Con las preferencias y la tecnología dadas, la utilización de una función de bienestar social sirve para determinar simultáneamente la distribución de la renta y los precios y cantidades de los bienes privados y públicos que maximizan el bienestar social. La solución alcanzada corresponde al punto de tangencia entre la frontera de utilidad con la curva de indiferencia más alta posible. Es el lugar o «punto de máximo bienestar», la mejor de todas las soluciones posibles, y es por lo tanto el que se elegirá. Dicha solución alcanzada refleja eficiencia en el más amplio sentido de la palabra, al mismo tiempo que se alcanza el grado exacto de distribución elegido por la función de bienestar social. *De cuya forma, y como punto final, aquel «planificador omnisciente» ha conseguido determinar simultáneamente la mejor combinación de la producción y el mejor estado de distribución del bienestar* (57).

En el modelo propuesto por MUSGRAVE, no se da un cambio significativo entre la formulación primitiva de 1959 (58), y la más reciente de 1973 (59), a pesar de la agria discusión que se ha ceñido en su torno, en especial acerca de la posibilidad y conveniencia de tratar la asignación y la distribución de forma separada. El modelo de MUSGRAVE, o del presupuesto, como lo llama el propio autor, procura ser útil para la Teoría de la Hacienda pública: «*En ausencia de un planificador omnisciente el estudioso de la Hacienda Pública ha de procurar referir el argumento a las realidades institucionales de la política presupuestaria*» (60). En consecuencia, este modelo habrá de construirse con unas características que le aproximen lo más posible a la realidad; el modelo se supone que opera: 1) en el contexto de un estado dado de distribución de la renta monetaria; 2) ha de considerar la financiación de los bienes públicos, asignando por tanto su coste entre los sujetos privados, y 3) ha de procurar un mecanismo mediante el cual el consumidor revele sus preferencias por los bienes públicos.

(56) P. A. SAMUELSON, «*The Theory of Public Expenditure*», op. cit., loc. cit., y *Diagrammatic Exposition of...*, op. cit., loc. cit.

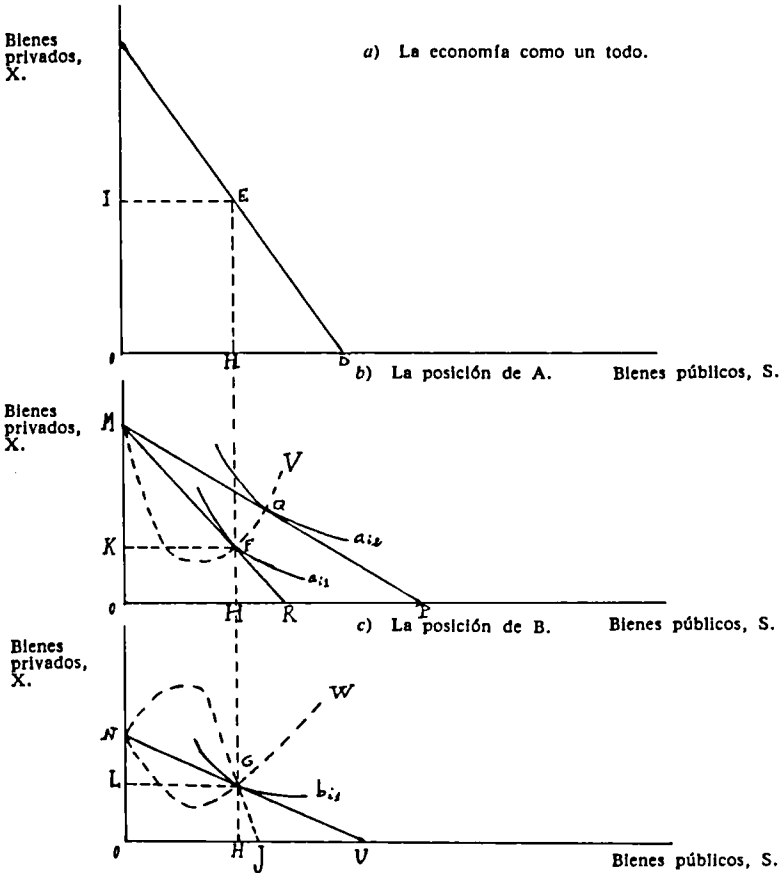
(57) R. A. y P. B. MUSGRAVE, *Public Finance...*, op. cit., pág. 64.

(58) R. A. MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda pública*, op. cit., págs. 83-88.

(59) R. A. y P. B. MUSGRAVE, *Public...*, op. cit., págs. 64-68.

(60) *Ibíd.*, pág. 64.

La solución al modelo dado viene dada por la figura 3.1.



Si siguiendo las posiciones de A a lo largo de MV podemos dibujar las posiciones correspondientes que están al alcance de B, tal como recoge la curva NJ . La curva NW a su vez señala las posiciones preferidas por el consumidor B que resultarían si se aplicasen coeficientes de precios distintos a sus compras de bienes privados y públicos. Las curvas NJ y NW se intersectan en G y se obtiene la solución correcta en términos de precios y de producción, si B se sitúa en G mientras A está asentado en F y la producción total se divide entre bienes públicos y bienes privados, tal como viene señalado en E .

Esta solución tiene las siguientes características:

- Es conforme con la distribución inicial de renta.
- A y B pagan cada uno un impuesto tal que la relación marginal de sustitución de S por X en el consumo es igual al cociente de sus precios, por lo que se cumple con la regla de formación de los precios.
- La aportación combinada de impuestos entre A y B iguala el coste de S para el grupo como un todo.
- La solución cumple el criterio de eficiencia de SAMUELSON, es decir que la suma de las relaciones marginales de sustitución es igual a la relación marginal de transformación (61).

Este planteamiento del modelo obliga a proporcionar un contexto más realista en el que la distribución inicial de la renta monetaria se supone dada, y en el que la participación fiscal de cada uno viene determinada. Este modelo, sin embargo, resulta también insatisfactorio porque, al igual que ocurre con el caso anterior, se necesita un planificador omnisciente. Prescinde en verdad del problema verdaderamente crucial de la revelación de preferencia y del papel del proceso de votación (62). Este inconveniente puede obviarse haciendo más operativo al modelo incorporándole una teoría del proceso de votación. La tarea adicional entonces consistirá en determinar qué proceso político de decisión resulta más efectivo en la revelación de preferencias encaminadas a una provisión eficiente de los bienes públicos.

Sobre este esquema general se han vertido grandes cantidades de ingenio y literatura, de entre las que destacaremos las aportaciones más importantes. DORFMAN ha presentado un modelo general de equilibrio que incorpora a los bienes públicos (63); JOHNSON ha confeccionado un análisis gráfico elegante y riguroso que muestra, en una aplicación de las técnicas del comercio internacional al equilibrio general, las condiciones de equilibrio y los determinantes de la estabilidad en un equilibrio general con bienes públicos (64); ROSKAMP al ocuparse de la posibilidad de que las funciones de utilidad de los sujetos sean interdependientes (65); SPARKS, que ha ofrecido una interpretación alternativa al original tratamiento que MUSGRAVE da a la distribución de la renta, en el sentido de que la solución dual que su modelo proporciona radica

(61) R. A. y P. B. MUSGRAVE, *Public Finance...*, op. cit., pág. 67.

(62) J. BURKHEAD y J. MINER, *Public Expenditure*, op. cit., pág. 83.

(63) R. DORFMAN, «General Equilibrium with Public Goods», en J. MARGOLIS y H. GUITTON, *Public Economics*, op. cit., págs. 247 y ss.

(64) Harry G. JOHNSON, *The Two-sector model of general equilibrium*, Allen and Unwin, Londres, 1971, apéndice C, págs. 107-118.

(65) K. W. ROSKAMP, «Utility, Interdependence for Private Goods and Public Goods in the Pure Theory of Public Expenditure», *Public Finance*, 1972, n.º 1, págs. 62 y ss.

en su método de especificar la distribución de la renta y no en las características de los bienes públicos (66), postura ésta suscrita y desarrollada por SHARP y ESCARRAZ (67) y, en fin, la extensión de este análisis que ha proporcionado KOLM desde la asignación de recursos a la provisión óptima de justicia social (68).

Ambos modelos resultan incapaces de ofrecer una adecuada revelación de preferencias, lo que significa que hay que encontrar una técnica mediante la cual se consiga que los individuos revelen sus preferencias con respecto a las necesidades, y que permita realizar una elección entre todas las posiciones que son óptimas de PARETO. Para ello es preciso introducir un proceso de adopción de decisiones políticas que pueda, incluso, desarrollarse incluyendo en los procesos de decisión cuestiones tales como determinar qué necesidades preferentes hay que satisfacer y qué ajustes distributivos han de efectuarse (69). Pero a pesar de los esfuerzos desarrollados, dado que en el mundo real no resulta posible instrumentar un esquema adecuado que promueva la verdadera revelación de preferencias en lo que a las opciones colectivas se refiere, no es posible la aplicación específica de ninguno de estos dos modelos en orden a alcanzar una asignación de recursos eficiente.

2.6. *Externalidades*

Una definición amplia de *externalidad* podría llevarnos a aceptar que cualquier distorsión del mecanismo de mercado es necesariamente una externalidad (70). Sin embargo, a los efectos de disponer de un concepto más manejable se requiere formular una definición más convencional. Las definiciones de externalidad se centran en torno al elemento de *interdependencia* entre las funciones de utilidad y producción. Podríamos decir que las externalidades son efectos secundarios de las actividades de producción y consumo de otros sujetos, que la parte responsable no toma en consideración. La definición, sin embargo, no queda completa si no es para la adición de una característica clásica, que no siempre es tenida en cuenta: «cuando no puede ob-

(66) Gordon R. SPARKS, «Professor Musgrave's Theory of Public Expenditures», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1964, noviembre, págs. 591-594.

(67) Ansel M. SHARP y Donald R. ESCARRAZ, «A reconsideration of the price of Exchange Theory of Public Finance», *Southern Economic Journal*, octubre 1964, páginas 132-139.

(68) S. C. KOLM, «The Optimal Production of Social Justice», en J. MARGOLIS, *Public Economics*, op. cit., págs. 145 y ss.

(69) R. A. MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., pág. 120.

(70) W. J. BAUMOL, *Welfare economics and The Theory of State*, 2.^a ed., G. Bell & Sons. Ltd., Londres, 1967, pág. 22.

tenerse el pago de quienes se beneficiarían o cuando no puede exigirse la compensación para quienes resultan perjudicados» (71). Es decir, que la idea de externalidad se apoya en los conceptos de *interdependencia* y *ausencia de compensación*.

BUCHANAN y STUBBLEBINE, elaboran una definición matemática de externalidad que resulta más completa: «una externalidad puede definirse como pareto-relevante cuando el alcance de la actividad puede ser modificado de tal forma que la parte externalmente afecta, A, puede resultar mejorada sin la parte actuante, quedando B en «peor situación» (72).

Este es también un concepto completo de externalidad porque implica interdependencia y ausencia de compensación *potencial* (en este caso de una forma implícita). También esta definición, que será la última que consideremos, lleva consigo el concepto de «internalización» de la externalidad llamando a la puerta. En efecto, si de la actuación del mercado no se da, por definición de externalidad, la posibilidad de corrección, y se quiere corregir la asignación de recursos defectuosa que da el mercado, se requiere una actuación correctora del Sector público en el sentido de internalizar las divergencias existentes entre costes y beneficios privados y sociales a través tanto de la provisión de bienes públicos como de la necesaria corrección de las actividades privadas en el sentido de que se tienda a internalizar (para quien sea) las externalidades (73).

Debe reconocerse, sin embargo, que la mera existencia de externalidades no implica la necesidad y la conveniencia de una acción correctora (74). Si bien la acción correctora se ha apoyado en la concesión de subsidios o en la aplicación de impuestos según los casos (75), en ocasiones se provocaría una

(71) A. C. PIGOU, *La Economía del bienestar*, Aguilar, S. A., Madrid, 1946, páginas 150-151.

(72) J. M. BUCHANAN y W. STUBBLEBINE, «Externality», *Economica*, noviembre 1962, vol. 29, pág. 374.

(73) C. TISDELL, «On the theory of Externalities», *The Economic Record*, 1970, marzo, vol. 46, n.º 113, pág. 25.

(74) En puridad, la teoría de los bienes públicos es una parte integrante del campo más general de la teoría económica de las externalidades (James E. MEADE, *The Theory Economic Externalities*, op. cit., pág. 16 y cap. II); lo que ocurre es que, merced a la importancia de esta externalidad —el bien público— como elemento básico para la construcción de una teoría económica de carácter normativo para la economía del sector público, ha adquirido un desarrollo tal que ha llevado a creer en su independencia real. La opinión de S. E. HOLTERMAN, «Externalities and Public Goods», *Economica*, 1972, volumen XXXIX, págs. 78-87, creemos que es idéntica a la nuestra, y una buena prueba de ello lo constituye el que declare que sería preferible definir la externalidad de modo que se excluyera explícitamente de la misma el concepto de bien público.

(75) W. J. BAUMOL, «On Taxation and the control of externalities», *American Economic Review*, 1972, vol. LXII, junio, n.º 3, pág. 307.

mayor pérdida de bienestar si se procediera a «internalizar» una *externalidad positiva*; sería en el caso en que los beneficios sociales superasen a los privados; lo mismo ocurre cuando el coste de internalizar una *externalidad negativa*, en la que los costes sociales superan a los privados, puede ser mayor que los costes «reducidos» de bienestar. En ambos casos, la posición de bienestar de la sociedad habría empeorado por la política de ajuste de la externalidad (76).

Consideremos qué ocurre cuando en la obtención de su producción una empresa utiliza de forma antieconómica factores «externos» de la producción tales como el agua, el aire, etc. El primer punto a considerar es que en interés de la sociedad no es absolutamente necesario prohibir toda la polución. Una cantidad moderada de polución, mantenida bajo control, puede causar escasos perjuicios a la sociedad, mientras que la completa eliminación de la misma podría tener un coste *total* demasiado elevado (77). La corrección de la polución mediante el establecimiento de tasas de depuración del aire y del agua, en función del coste de la corrección de la polución alcanzada por encima de los niveles considerados como permisibles, procurará el cese de aquella utilización antieconómica de los factores naturales polucionados. Al fijar un coste para su regeneración, una vez concluido el proceso productivo, se convierten en bienes realmente «económicos» que, cada vez, están más lejos de seguir siendo considerados bienes «libres». La consecuencia definitiva será que el establecimiento de las tasas citadas surtirá efectos favorables a largo plazo (78). Con esta actuación se evitarán externalidades negativas tanto sobre la producción de otros bienes, como sobre el consumo de bienes públicos.

Puede considerarse también el caso de una empresa privada que esté utilizando como factor de producción el agua crecientemente contaminada por otros vertidos producidos más arriba, y que proceda a depurar esta agua antes de su utilización —ya sea polucionándola a su vez, o no—; en estas condiciones —sobre todo si ella no poluciona, o no en igual grado, el agua empleada— el producto social que proporcionará resulta inferior al producto privado que obtendrá de la venta de su producción en el mercado. Esta empresa se ha hecho acreedora a una subvención en la cuantía de la diferencia entre el producto social y el producto privado, tanto para que se resarza del coste de la internalización de unas externalidades negativas, cuanto por razones de eficiencia social (79). En el mismo o parecido sentido, ha de revisarse

(76) P. HERBER, *Modern Public Finance...*, op. cit., págs. 38-39.

(77) J. E. MEADE, *The Theory of Economic...*, op. cit., pág. 57; C. TISDELL, «On The Theory of...», pág. 24.

(78) P. BOHM, *Social Efficiency...*, op. cit., pág. 28.

(79) B. P. HERBER, *Modern Public Finance...*, op. cit., pág. 38.

la política de subvenciones a las empresas de transportes colectivos de pasajeros dentro de las grandes ciudades, y entre éstas y los suburbios, como consecuencia de la internalización creciente que están sufriendo en virtud de las externalidades negativas, en razón a la congestión que el transporte privado en masa está arrojando sobre las grandes ciudades (80).

También cabe señalar que, en algunos casos, cuando se pretende corregir la extensión de los «males» (como contraposición a bienes) públicos, y específicamente cuando éstos son de consumo generalizado y por tanto de control técnicamente difícil o económicamente caro, la mejor solución no radica en la aplicación del esquema de tributos-subvenciones acuñado por PIGOU (81), sino en la utilización de otras medidas de política correctora, en especial acciones legales, o regulaciones coactivas, especialmente válidas cuando se refieren a aquellas externalidades a combatir que tienen naturaleza divisible.

2.7. *Otras imperfecciones de la economía de mercado*

Las más significativas en orden a la alteración del resultado eficiente que podría proporcionar el sistema de mercado son las siguientes:

A) *La existencia de economías de escala (sectores con costes decrecientes)*

Frente al supuesto de competencia perfecta en el sentido de que cada sector cuenta con un amplio número de empresas que producen a costes medios crecientes, en realidad, en muchos casos, hay sectores en los que hay una sola empresa que actúa de hecho como un monopolio natural. Explota su situación de monopolio y maximiza sus beneficios al igualar coste marginal e ingreso marginal. Una asignación eficiente exige que el precio sea igual al coste marginal, lo que motivará un incremento en la producción hasta lograr este punto de equilibrio en el que la empresa incurrirá en pérdidas. La solución en orden a recuperar el nivel de eficiencia correspondiente será: 1) subvencionar a la empresa privada en cuestión; 2) asumir la producción de la misma incorporándola al sector público (82).

(80) Jack Ochs, *Public Finance*, op. cit., págs. 51-55.

(81) W. J. BAUMOL, «On taxation and the...», op. cit., págs. 107-322. En dicho estudio se ofrece una demostración, mediante la elaboración de un modelo elemental de equilibrio general, de la validez actual del esquema inserto en la tradición de Pigou de corregir las externalidades con la instrumentación de tributos-subvenciones que en cada caso sea menester.

(82) R. H. HAVEMAN, *The Economics of...*, op. cit., págs. 32-33; y P. B. HERBER, *Modern Public Finance...*, op. cit., pág. 26-29.

B) *Desequilibrio de mercados*

El supuesto adoptado en este caso es que los precios se ajustan perfectamente, y llevan la oferta y la demanda al equilibrio. En ocasiones, como es harto sabido, aparecen sustanciales excesos de demanda y de oferta. Resulta mucho más interesante observar qué ocurre en el mercado cuando hay *exceso de demanda*, ya que normalmente ello se da en sectores socialmente privilegiados en los que, por la existencia de regulación de precios, el precio es bastante inferior al que debería ser en condiciones de mercado, y ello lleva a dosis importantes de ineficiencia al forzar artificialmente la demanda deprimiendo los precios en exceso. El argumento de mayor entidad para rechazar la práctica de precios insuficientes es que a través de subvenciones o de transferencias, pueden lograrse los mismos objetivos sociales perseguidos, al mismo tiempo que se logra restablecer unos precios «eficientes» (83).

C) *Competencia imperfecta*

Puede aparecer de muy distintas maneras. Puede haber un número muy reducido de vendedores y compradores, incluso uno solo, etc. En definitiva, la limitación de la competencia en un sector tiende a que tanto la producción como sus costes sean ajenos a los niveles óptimos. Tomados conjuntamente, estos dos efectos pueden dar lugar a importantes pérdidas de eficiencia social. Sin embargo, cabe señalar que ésta es una situación que a menudo suele tolerarse tanto por los intereses económicos que concita cuanto por los efectos secundarios adversos que acostumbran a acompañar a la política para su corrección, y también porque la limitación de la competencia puede ser favorable al desarrollo tecnológico en el sector (84).

D) *Información imperfecta*

La falta de información acerca de la existencia de algunos bienes, y sus precios y características, puede decirse que fuerza al consumidor a una curva de indiferencia inferior a la que se encontraría con una información perfecta. Hay que señalar también que, por el hecho de que la información requiere consumir recursos y tiempo, podemos establecer que una información completa es incompatible con la eficiencia social. Además, si se identifica la información completa con que los consumidores no pueden ejercer una elección completamente libre, también podemos afirmar que una elección completamente libre, no es de interés para los consumidores (85). Se puede alterar

(83) R. MILLWARD, *Public Expenditure Economics*, op. cit., págs. 120-121.

(84) P. BOHM, *Social Efficiency...*, op. cit., págs. 46-52.

(85) R. H. HAVEMAN, *The Economics of the Public...*, op. cit., págs. 43-44.

el proceso de información que ofrece la economía de mercado, mediante la adopción de medidas de política económica tales como producir información pública, subvencionar procesos de información para determinados bienes, adoptar medidas legales contra prácticas monopolísticas, exigir la estandarización de determinados bienes, y orientar y organizar la acción de los consumidores.

En esta parte de nuestro estudio hemos analizado, en primer lugar, el papel que desempeña, o que puede desempeñar la economía de mercado en orden al cumplimiento de la eficiencia social. En él se han precisado las limitaciones que existen a la plenitud del concepto de eficiencia social; se ha ofrecido una síntesis de las condiciones en que el funcionamiento del sistema de economía de mercado da lugar a un óptimo de PARETO, y de cuáles son los requisitos formales que ha de cumplir para alcanzar tal situación de óptimo.

En segundo lugar, y una vez rápidamente aceptada la imposibilidad real de que se produzca un óptimo de PARETO, se estudia la necesidad de la actuación colectiva para corregir las deficiencias e insuficiencias de la economía de mercado en orden a una asignación óptima de recursos. Este estudio se hace desde tres puntos de vista: la provisión de bienes públicos, el tratamiento de las externalidades, y otras imperfecciones de la economía de mercado.

Pero todo ello se hace, y se insiste en que debe hacerse de una forma tal que se respeten los niveles de eficiencia; lo que viene a significar los exactos seguimiento y adopción de un postulado básico consistente en que la economía pública debe actuar en ayuda del mecanismo de mercado, creando condiciones, eliminando distorsiones, ofertando bienes públicos y corrigiendo, en fin, cualesquiera desajustes de la economía de mercado, buscando siempre restablecer y apoyar, ayudar, en fin, al adecuado funcionamiento de mercado. Nunca con miras a su sustitución, siempre favoreciendo la existencia de un sistema de precios que vía mercado —o pseudomercado— logre aproximar y no apartar el veredicto obtenido con el mecanismo de mercado hacia una situación de plena eficiencia social. Este es el objetivo básico de la actuación de la economía del sector público. Cualesquiera otras actuaciones no promoverán sino unas mayores dosis de interferencias sobre el mecanismo de mercado y, en definitiva, una asignación de recursos resultante no más conforme, sino menos —más alejada—, de una posición óptimo-paretiana.

3. TECNICAS PRESUPUESTARIAS

Del mismo modo que conceptualmente se ha procurado una extensión del análisis económico del comportamiento del sector público con el fin de progresar hacia un concepto aplicable de la eficiencia paretiana que lleve a una

justificación, primero, y a una delimitación, después, de la línea divisoria entre sector público y sector privado, lo que había de significar una eficiente —y se supone también que limitada y económica— asignación de recursos dentro del sector público, desde el punto de vista de aplicación de estos principios al mismo objetivo, se ha desarrollado un importante cuerpo de doctrina en orden a configurar distintas técnicas presupuestarias que coadyuven a los mismos fines. Nos ocuparemos de las tres más significativas.

3.1. *Análisis costes-beneficios*

El análisis de costes-beneficios, si bien en sus orígenes fue meramente una técnica administrativa, luego ha ido cobrando forma científica y ahora ocupa un papel destacado dentro del campo científico de la Hacienda pública, no sólo teórica, sino aplicada (86). Ha ido incorporando, y forzando también su desarrollo, los progresos realizados por la Hacienda pública y la economía del bienestar, lo que ha permitido ir configurando una teoría general de este procedimiento financiero, lo que facilita su aplicación práctica de una forma completa y adecuada. La preocupación modernamente sentida por la eficiencia del gasto público, que se debe a una causa fundamental, el gran crecimiento experimentado en el gasto público, se apoya en muy buena medida en el análisis de costes-beneficios.

Ello explica que, en los últimos treinta años, el análisis costes-beneficios se haya convertido en la sección de la Hacienda pública no sólo de resultados más fructíferos, sino con una más amplia aportación bibliográfica (87). Encontramos, precisamente en 1950, un importante término de referencia para el inicio moderno de esta corriente de pensamiento, que, una vez más, se apoya no en un adelanto científico sino en una necesidad político-administra-

(86) Véase en este sentido las precisiones de A. PEDRÓS y A. ZABALZA, en «Algunas consideraciones metodológicas acerca del estudio del sector público», *Revista Económica de Cataluña*, op. cit.

(87) Aunque es difícil precisar lo que es exactamente un texto de análisis costes-beneficios porque, como ya se ha dicho, suelen utilizarse diversas denominaciones equivalentes para esta materia; en principio, no es incorrecto adscribir a esta denominación todos los escritos que en una u otra forma se ocupan de estudiar la eficiencia del gasto público. Constituyen aportaciones relevantes al análisis de costes y beneficios, tanto las dos publicaciones del Instituto Internacional de Hacienda Pública, *Efficiency in Government Spending*, publicado en *Public Finance*, 1967, n.º 1-2; y *New Methods of Making Budgetary Choices*, publicado en *Public Finance*, 1972, n.º 2, correspondiente, respectivamente, a los Congresos celebrados en York (1966) y en Nüremberg (1971), como el informe Proxmire, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures*, 3 vols., U.S. Government Printing office, Washington, D.C., 1969, que luego se recoge en forma resumida en R. HAVEMAN y J. MARGOLIS, *Public Expenditure and Policy Analysis*, Markham, Chicago, 1970.

tiva: el «libro verde» de la Inter-Agency River Basin Committee, *Proposed practices for Economic Analysis of River Basin Projects*.

Sin embargo, no es hasta finales de la década de los años cincuenta que el análisis de costes y beneficios se enmarca en el campo de la investigación teórica (88). Antes su progreso se había producido en el marco de la selección y evaluación de proyectos —especialmente de aprovechamientos hidráulicos— en Estados Unidos. Sin olvidar la aportación de DUPUIT (89) sobre la utilidad de las obras públicas que data de 1844, hay que tener en cuenta que el planteamiento teórico del análisis costes-beneficios se ha hecho de forma modesta casi siempre, pero procurando darle la importancia práctica que realmente tiene.

El análisis costes-beneficios, como ha señalado R. A. MUSGRAVE, presenta una problemática similar a la del modelo pigouviano de Hacienda pública, excepto por lo que se refiere a algunos tecnicismos, pero conserva también su misma debilidad básica: la vertiente de los ingresos continúa determinándose de manera independiente respecto de la de los gastos y así el problema esencial de cómo valorar los bienes sociales finales —el punto capital de la rama asignación de recursos— queda al margen del problema (90). Es en este sentido que el análisis costes-beneficios constituye tan sólo, desde el punto de vista teórico, un esquema parcial para el estudio de la Hacienda pública, de la misma forma que lo fue la aportación de PIGOU de «sólo impuestos».

En un sentido amplio, cuando se habla de análisis costes-beneficios se alude a las técnicas de evaluación de proyectos con ayuda de las cuales se comparan los costes y beneficios, para alcanzar una determinada finalidad. De este modo, constituye una base de gran valor a la hora de decidir racionalmente entre las distintas alternativas del gasto público, para así lograr la máxima eficiencia en la asignación de recursos. Conviene señalar que se trata de una

(88) En 1958 coincide la publicación de cuatro importantes obras sobre el tema O. ECKSTEIN, *Water Resources Development*, Harvard University Press, Cambridge, 1958; J. V. KRUTILLA y O. ECKSTEIN, *Multiple Purpose River Development*. The Johns Hopkins, Baltimore, 1958; R. J. HAMMOND, *Benefit-Cost Analysis and Water Pollution Control*, California University Press, Stanford, 1958, y R. N. Mc KEAN, *Efficiency in Government Through Systems Analysis*, Wiley, New York, 1958.

(89) J. DUPUIT, «De la mesure de l'utilité des Travaux Publics», en *Annales des Ponts et Chaussées*, vol. 8, 1844, traducido en *International Economic Papers*, vol. 2, con el título «On the Measurement of Utilities of Public Works». Se ha utilizado en su lectura la reproducción incluida en K. J. ARROW y T. SCITOVSKY (ed.), *Readings in Welfare Economics*, George Allen and Unwin, Londres, 1969, págs. 255-283. Al parecer la obra de Dupuit en cuestión, forma parte de un trabajo más extenso que no ha llegado a publicarse.

(90) R. A. MUSGRAVE, «Cost-Benefit Analysis and the theory of Public Finance», *The Journal of Economic Literature*, 1969, vol. 7, n.º 3, pág. 805.

eficiencia de segundo orden, de una suboptimización. A un nivel primero, cabe estudiar la eficiencia del gasto público frente al privado: la cuestión del tamaño más adecuado del sector público; cuestión ésta sumamente difícil y de la que ya nos hemos ocupado en el capítulo I de este trabajo.

El análisis costes-beneficios ha sido empleado en los últimos años especialmente para analizar proyectos de inversión en los sectores de recursos hidráulicos, carreteras, estructuras urbanas, educación y sanidad (91). Sin duda alguna, tanto el análisis costes-beneficios como el coste-eficacia han sido análisis que han contribuido en forma apreciable a mejorar la racionalidad del gasto público (92), convirtiéndose dicho análisis en un enfoque «de enorme interés para los economistas fiscales de la generación más joven», como ha señalado R. A. MUSGRAVE (93).

No deben olvidarse, no obstante, sus limitaciones, de entre las que cabe destacar:

- No sirve para comparar satisfactoriamente programas que atiendan a objetivos distintos.
- No es utilizable en el caso de proyectos de inversión de elevada cuantía.
- En muchos casos resulta sumamente difícil conocer los beneficios dimanantes del proyecto y, sobre todo, su valoración adecuada. Los mayores peligros existen cuando los *intangibles* son importantes.
- No nos dice nada respecto a los aspectos distributivos de los programas, a fin de elegir los que mejor sirvan a este objetivo.
- Las técnicas de costes-beneficios deben guardar relación con la organización administrativa y las responsabilidades de las unidades del gobierno (94).

Dadas las dificultades con las que se tropieza en el análisis costes-beneficios, no ha de extrañar que exista controversia, en la que se discuten problemas como los que se acaban de apuntar. Aunque también la discusión ha alcanzado a cuestiones de principio, relativas a la filosofía del método y a sus

(91) J. García DURÁN, en *Estudios sobre aplicaciones del Análisis Coste Beneficio*. Ed. Confederación Española Cajas de Ahorros, Madrid. 1973. Ofrece una magnífica colección de artículos, sustancialmente representativa de los campos de interés máximo del análisis costes-beneficios.

(92) Esta es la tesis básica sustentada por A. WILLIAMS, en «Cost Benefit Analysis: Bastard Science? And-or Insidious Poison in the body politick?», *Journal of Public Economics*, 1972, vol. I, n.º 2, págs. 199-225. Artículo incluido en E. ALBI, *Introducción al...*, op. cit., págs. 341-386.

(93) Véase R. A. MUSGRAVE, «Cost-Benefit Analysis and...», op. cit., págs. 797-806.

(94) John F. DUE, Ann F. FRIEDLAENDER, *Government Finance...*, op. cit., páginas 175-176.

fundamentos en la teoría económica (95). En este sentido, WILDAVSKY ha apuntado los principales supuestos económicos y políticos del análisis costes-beneficios. «Los supuestos implican juicios de valor que no siempre se reconocen, y cuando se reconocen no se manejan fácilmente en la práctica (96).

El análisis costes-beneficios encuentra sus fundamentos en la Economía del Bienestar, como ha mostrado con detalle E. J. MISHAN en su obra «*Cost Benefit Analysis*» (97). Supone la superioridad del mercado, y que deben atenderse a las preferencias que revelan los individuos (no impuestas), y toma como dada la distribución de la renta existente. WILDAVSKY, que ha señalado la relación entre el análisis costes-beneficios y la estructura política, dice que «Aunque el análisis costes-beneficios da como resultado presumible aumentar lo más posible la renta nacional, está atravesado de elecciones políticas y valoraciones sociales, y rodeado de incertidumbre y dificultades de valoración» (98).

Otras voces se han alzado asimismo en contra del análisis costes-beneficios, principalmente en el campo de los llamados científicos políticos. Lo que es preciso es no sólo tener conciencia de las posibilidades y limitaciones de este método de evaluación de los gastos públicos, sino también de que no trata de sustituir a la elección, sino de ayudarla y hacerla más racional. Como ha escrito WILLIAMS, el análisis costes-beneficios no tiene una naturaleza científica bastarda y es una extensión natural y lógica del análisis de sistemas y de la investigación operativa; «desgraciadamente, las críticas válidas (al método costes-beneficios) son aplicables a *fortiori* a las principales técnicas de análisis alternativas, y generalmente el razonamiento parece degenerar, en los intentos de sustituir análisis pobres por otros mejores, en afirmación de que, dado que el análisis es difícil, costoso y engorroso, es mejor abandonarlo. Conclusión ésta que no puedo compartir» (99). En definitiva, puede afirmarse que el análisis costes-beneficios, con todas sus limitaciones, es un útil instrumento al servicio del estudio de la eficiencia del gasto público, de fructífera aplicación y mucho más en tanto en cuanto no se disponga de un método de análisis superior.

(95) D. W. PEARCE, *Cost-Benefit Analysis*, Macmillan, Londres, 1971, pág. 8.

(96) A. WILDAVSKY, «The Political Economy of Efficiency: Cost Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting», *Public Administration Review*, diciembre 1966, págs. 292-310. Reproducido en F. J. LYDEN y E. G. MILLER (ed.), *Planning Programming Budgeting: a systems approach to management*, Markham Publishing Co., Chicago, 3.ª ed., 1970, pág. 373.

(97) E. J. MISHAN, *Cost-Benefit Analysis*, George Allen and Unwin, 2.ª edición revisada y ampliada, Londres, 1975.

(98) A. WILDAVSKI, «The Political Economy of Efficiency...», op. cit., pág. 379.

(99) A. WILLIAMS, «Cost-Benefit Analysis...», op. cit., pág. 346.

3.2. P.P.B.S.

La función básica del presupuesto es asignar recursos entre colocaciones alternativas. Sin embargo, la mayoría de los economistas, administradores y políticos que han estudiado desde el ángulo económico la asignación de recursos en el presupuesto del sector público, son conscientes de haber estudiado meramente el funcionamiento de un presupuesto incrementalista. Es decir, una vez creada una oficina administrativa para cumplir una determinada función, dicha función queda incorporada a la elaboración presupuestaria asignándole una determinada dotación económica o crédito presupuestario, de manera prácticamente automática, que va aumentando paulatinamente cada ejercicio. Pero es posible que, dadas las prácticas presupuestarias tradicionales, nadie llegue a interrogarse durante muchos años, o tal vez nunca, acerca de qué función realmente cumple esa oficina, ni mucho menos analizar su rendimiento y la utilización alternativa de los recursos de que dispone. El P.P.B.S. aparece como un intento para introducir elementos de racionalidad económica en el proceso de asignación de recursos, y también para evitar el carácter de «ineludible» de cualquier gasto. Esto no significa que vaya a sustituir a la experiencia, la intuición o buen criterio, sino que va a procurar un fortalecimiento analítico de tales elementos. Intenta ampliar las alternativas de elección y mejorar su grado de conocimiento por parte de los responsables de la adopción de decisiones.

En definición de Ch. L. SCHULTZE, el P.P.B.S. «es un intento de integrar la formulación de políticas con la asignación presupuestaria de recursos y proporciona un medio de que el análisis de sistemas se aplique en forma regular a la formulación de políticas y a la asignación de las partidas presupuestarias» (100).

Consiste meramente en una nueva forma de presentación del presupuesto que procura la introducción de programas destacando la presentación del producto final perseguido como objetivo y como cota de realización concreta, más bien que señalando el conjunto de recursos materiales y humanos aplicados al cumplimiento de un objetivo concreto. Es un método, en fin, para garantizar el seguimiento adecuado de los objetivos públicos a la luz del coste económico de los programas.

En segundo lugar, el P.P.B.S. destaca la relación existente entre los distintos productos y programas y los *inputs* necesarios para producirlos. El trabajo de cada departamento está clasificado en programas que se subdividen en distintas categorías. Los programas incluyen todos los trabajos que persiguen

(100) Véase Ch. L. SCHULTZE, *P.P.B.S. Política y Economía del Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, págs. 146-147.

el mismo objetivo, lo cual a su vez facilita la utilización del P.P.B.S. en conexión con el análisis coste-beneficios.

La ventaja primaria de la estructura presupuestaria por programas consiste en proporcionar una superior base de valoración de las peticiones que formulan los órganos parlamentarios para informar mejor sus decisiones, en términos de costes y beneficios. El sistema, además, significa unas dosis crecientes de eficiencia respecto de otras fórmulas alternativas por cuanto integra, con un horizonte temporal superior al de un mero ejercicio, el conjunto de la planificación de las actividades económicas que desarrolla el sector público, lo que permite una adecuada aplicación de las técnicas cuantitativas disponibles, una puesta en relación de costes y beneficios, y, finalmente, la comparación entre programas alternativos en términos de sus resultados. Es un procedimiento presupuestario que no sólo ayuda a elegir entre técnicas alternativas en búsqueda de la más eficiente sino que ayuda en la definición de los objetivos y en la elección entre los mismos, especificando programas alternativos y, consiguientemente, midiendo resultados. Con este sistema que proporciona una estructura presupuestaria lógica se garantizan considerables mejoras en términos de eficiencia (101), al tiempo que se impide la iniciación de proyectos por la puerta falsa, que, aunque aparentemente sean reducidos y/o baratos, una vez han conseguido un pequeño reconocimiento presupuestario expanden continuadamente su ámbito de actuación.

El P.P.B.S. ha recibido varias críticas y tiene reconocidamente algunas limitaciones. La primera de las dificultades estriba en la especificación de los productos de los distintos programas, que no son en ocasiones fácilmente definibles. Dada la naturaleza de los bienes públicos, en muchas ocasiones no es posible realizar una valoración adecuada ni siquiera identificar el o los objetivos secundarios alcanzados con el programa que se está valorando. Ello hace que sea muy difícil —también lo es para cualesquiera otras fórmulas presupuestarias— garantizar una adecuada comparación de los resultados alcanzados con las distintas alternativas.

En segundo lugar, persiste un importante problema en términos de definir objetivos y establecer prioridades. La adopción de decisiones implica adoptar juicios de valor lo que dificulta la determinación científica de los mismos. Buena parte de esta categoría de limitaciones es, sin embargo, propia de todas las técnicas presupuestarias al servicio de la eficiencia. En definitiva, el P.P.B.S. no es capaz de resolver buen número de los problemas básicos en la determinación de actividades gubernamentales óptimas, meramente facilita el proceso de decisión. Cabe señalar que por ese lado le han nacido a este sistema impor-

(101) Véase John F. DUE y Ann FRIEDLANDER, *Government Finance - The Economics of the Public Sector*, Homewood, Illinois, 1973, 5.ª edición, págs. 164-165.

tantes resistencias tanto entre la estructura burocrática como entre la clase política, celosas ambas estructuras de sus competencias efectivas, tanto preteritas como reales, en la adopción de decisiones presupuestarias.

Otra crítica al P.P.B.S. es que tiende a centralizar las decisiones en el gobierno, y que fruto de esto resulta en una importante concentración de poder. Aquí el tema en polémica es la eterna discusión entre eficiencia, por un lado, y transparencia política por el otro. Se dice, en fin, que la hegemonía del P.P.B.S. concedería demasiada importancia a las técnicas de cuantificación y que ello llevaría a despersonalizar las relaciones entre los políticos y sus electores.

En cuarto lugar, se señala que el P.P.B.S. resultará, cuando menos inicialmente, harto ineficiente en razón a su falta de ajuste a la estructura vigente de la organización administrativa. Además, por el hecho de que la estructura administrativa se ha resistido fuertemente a incorporar cambios organizativos al servicio de la nueva organización presupuestaria, y a ceder una parte importante de su soberanía decisoria a otras oficinas de rango superior, el sistema de P.P.B.S. se ha visto ante fuertes dificultades para su real implantación. Es preciso tener en cuenta que una consecuencia importante de esas resistencias ha sido la escasamente efectiva aplicación del sistema en razón al fracaso alcanzado en el proceso de concentrar las distintas actividades propias de los programas respectivos.

Todo ello ha significado un fracaso parcial, y una marginación considerable, en la implantación de ese sistema al servicio de la eficiencia en el proceso de adopción de decisiones presupuestarias. Si bien el sistema no puede resolverlo todo, ha hecho bastante a la hora de racionalizar la adopción de decisiones, y ha conseguido bastante menos a la hora de definir objetivos a la luz de las preferencias de la sociedad por bienes públicos o programas alternativos, y también ha sido poco fructífera su aplicación en lo que se refiere a disminuir la incertidumbre acerca de los posibles beneficios que pueden reportar una u otra clase de programas. En definitiva, por todo ello, su papel efectivo al servicio de economizar recursos, de hacer más barata la gestión de los distintos programas, de prevenir el crecimiento del gasto público no ha sido, ni es, particularmente destacado, aunque quepa reconocer que ha coadyuvado a elevar el nivel de racionalidad en las decisiones presupuestarias públicas.

3.3. *Presupuesto Base Cero*

Esta es una moderna técnica presupuestaria que tiene su origen en la empresa privada y que fue aplicada por primera vez a la Administración Pública en 1972 en el estado norteamericano de Georgia. Como su nombre in-

dica, este sistema presupuestario inicia su elaboración haciendo abstracción de cualquier compromiso previo, y eliminando cualquier proceso incrementalista. Realiza, con inicio en costes iguales a cero, el estudio de todos los programas planteados. De esta forma se procede a hacer lo que no es práctica habitual sino altamente excepcional en la elaboración de los presupuestos públicos: justificar todos sus programas y todas sus actuaciones en términos de comparar alternativamente las aplicaciones de los recursos presupuestarios resultantes (102).

Los resultados alcanzados de su aplicación parecen haber sido satisfactorios, si bien la experiencia obtenida con su aplicación no permite —dadas las restricciones existentes al nivel institucional— las más de las veces llevar a sus últimas consecuencias el principio básico de renovación total del contenido de los programas y de los compromisos adquiridos por cada unidad administrativa. Ello es así en razón a las diferencias cualitativas y cuantitativas (103) existentes entre las organizaciones privadas y las administraciones públicas.

El procedimiento a seguir para la aplicación de un Presupuesto Base Cero queda definido en los puntos siguientes:

a) *Identificación de objetivos.* Deben señalarse claramente los resultados que se desean alcanzar, y su relación con la necesidad básica a cubrir. Ello significa la más auténtica participación de los gestores en todos los niveles para que el programa definido sea realista y guarde la debida proporción con el nivel de financiación que se le atribuye en un ejercicio determinado. Al mismo tiempo, hay que determinar los indicadores clave para medir la gestión y los resultados, que facilitarán la valoración de los resultados que se vayan obteniendo.

b) *Identificación de unidades de decisión.* En todo caso debe quedar perfectamente determinada por las necesidades de información de los gestores del presupuesto a su nivel más elevado. Debe asegurarse, también, que las unidades básicas de decisión elegidas estén al nivel burocrático adecuado para facilitar la agilidad y la simplicidad de las tareas burocráticas y de revisión.

c) *Preparación de paquetes de decisión.* Si bien suele elegirse la que se considera es la mejor alternativa para que sirva de base en la elaboración presupuestaria de valoración de resultados y la identificación de los diferentes

(102) Véase Peter C. SARANT, *Zero-Base Budgeting in the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Co., Londres, 1978, págs. 3-8.

(103) Véase L. R. BENEYTO y Jesús PALACIOS, «Presupuesto Base Cero», *Hacienda Pública Española*, 1978, n.º 50, págs. 267-269.

niveles de financiación, el paquete o conjunto de niveles de decisión debe incluir un nivel mínimo, y otro nivel corriente, y un nivel o niveles intermedios. Generalmente suelen prepararse varios paquetes (o conjuntos) de niveles de decisión para todos los programas y actividades en los que exista discrecionalidad respecto de la cuantía de su financiación o del nivel de actividad.

d) *Ordenación de paquetes de decisión.* El gestor de cada unidad de decisión ordena los distintos conjuntos o paquetes de decisión, que a los niveles superiores de gestión es revisada y consolidada, con el fin de que los gestores del más alto nivel puedan introducir sus propios criterios en términos de prioridades de los programas y decidir acerca de la ordenación y de las prioridades para los mismos. Cabe señalar como un tema de singular importancia que este proceso de revisión de la ordenación de los distintos programas puede tener como consecuencia la exclusión del citado programa del presupuesto dado el nivel mínimo del mismo.

e) *Revisión a los niveles más altos.* En todo caso, a los niveles superiores, los paquetes de decisión pueden ser revisados, suprimidos o incrementados y las ordenaciones pueden ser últimamente revisadas. El problema de la revisión de las prioridades puede crear una excesiva concentración de tarea burocrática al más alto nivel si no se basa en agrupaciones naturales de unidades de decisión (104).

De la misma forma que la aplicación de esta nueva técnica presupuestaria en Georgia obtuvo resultados positivos inversamente proporcionales al tamaño de las distintas unidades a presupuestar, la máxima dificultad que se ha venido experimentando con el Presupuesto de Base Cero radica en las entidades públicas de mayor envergadura. Sin embargo, también cabría esperar, de otro lado, que la aplicación de esta técnica a un ámbito de gobierno más extenso consiguiera ganar grados de flexibilidad en su aplicación, sobre todo por lo que se refiere a la utilización de recursos materiales y humanos asignados a programas a los que se atribuye una prioridad inferior, y su traslado a otras unidades administrativas a cuyos programas se atribuye un superior nivel de prioridad.

La experiencia con los resultados alcanzados con el Presupuesto de Base Cero sin que sean espectaculares han significado un cierto freno al crecimiento del gasto público, y en algunos casos incluso un retroceso, lo que puede considerarse concorde con los resultados obtenidos. Lo reciente de su aplicación y lo limitado de sus resultados positivos en orden a su puesta en marcha para

(104) J. R. BENEYTO y Jesús PALACIOS, «El presupuesto...», op. cit., págs. 264-265.

el presupuesto federal en el caso estadounidense no ha impedido la extensión de dicha técnica hacia otras latitudes. En el caso inglés, concretamente, la integración del presupuesto funcional de la Seguridad Social con el Presupuesto de Base Cero, ha permitido una aplicación ágil y satisfactoria del sistema, a nivel de ensayo, en un distrito concreto (105), lo que habrá de ser una recomendación válida como técnica de incorporación de esta técnica presupuestaria que, frente a sus indudables ventajas, une la incertidumbre de la validez de su aplicación en otras latitudes merced a la menor flexibilidad de los órganos administrativos en la reasignación necesaria resultante de los recursos materiales y humanos de cada unidad de presupuesto, y a la mayor exigencia de estudios, análisis y consideraciones que ahora se realizan en relación con las tareas derivadas de las técnicas presupuestarias tradicionales.

Otro término de duda aparece en relación con las resistencias políticas que suelen presentarse en todo proyecto de modificación del *statu quo* burocrático, político y legislativo que toda innovación presupuestaria supone y que en buena medida ha sido un elemento que se ha opuesto al establecimiento del Sistema del Presupuesto por Programas.

En efecto, al igual que en el sistema de Presupuesto por Programas el soporte político que esta nueva técnica presupuestaria reciba se erige en el factor decisivo para su éxito y definitiva aplicación. En el caso del Presupuesto en Base Cero, por el hecho de que es un elemento técnico que opera al margen de toda influencia política, no tendría por qué encontrar resistencias en su implantación al nivel del poder ejecutivo; sin embargo, la cosa ya no está tan clara al nivel del poder legislativo, que viene recibiendo con poco agrado cualesquiera técnicas de racionalización de decisiones que extraigan de su esfera ámbitos de decisión política que no suelen moverse de manera concorde a la racionalización de las decisiones a adoptar. Ahí puede, al igual que le ocurrió al P.P.B.S., que el Presupuesto en Base Cero encuentre las mayores dificultades para su efectiva implantación.

Así las cosas, la fórmula de solución sólo puede venir por las modificaciones —incluso de naturaleza constitucional— que se proponen sobre el proceso de adopción de elecciones y decisiones sociales, por parte de los principales tratadistas de la escuela de la *Public Choice*.

(105) Véase J. BRIDGE, G. DONGES y S. TAYLOR, «Zero-Base Budgeting and its application to Health Service Planning», *Public Finance and Accountancy*, noviembre 1978, págs. 555-559.

CAPÍTULO IV

LA ULTIMA TRINCHERA: LA ESCUELA DE LA «PUBLIC CHOICE»

«Es interesante reflexionar acerca del por qué del dominio que ejerce el rigor teórico sobre la importancia práctica en la economía moderna, dado que el "teorema de la imposibilidad de Arrow" (elegantemente formulado aunque de dudosa importancia práctica), ha recibido tanta atención mientras que la hipótesis de la "imposibilidad práctica de la competencia perfecta" (un tema central en el análisis paretiano convencional) ha recibido tan poca. *No se otorga el Premio Nobel a quienes señalan que el esquema de PARETO no puede cumplirse en la práctica.*»

Ch. K. ROWLEY y A. T. PEACOCK

Welfare Economics, A Liberal restatement, Martin Robertson & Co., Ltda., Londres, 1975, pág. 25.

1. INTRODUCCION

A pesar del gran progreso alcanzado en el desarrollo de las técnicas y planteamientos académicos que procuran un adecuado conocimiento de las técnicas de asignación de recursos, y que propenden a señalar en términos de eficiencia cuál debería ser la importancia relativa entre sector público y sector privado, se está asistiendo a un continuado y persistente crecimiento del sector público que no parece que vaya a remitir, ni mucho menos detenerse.

Más bien al contrario, la fuerza de los planteamientos normativos, que no son más que el reflejo de lo que la voluntad popular viene exigiendo del sector público en las sociedades democráticas, está impulsando un fuerte ritmo de crecimiento del gasto público, situación ésta que resulta doblemente preocupante en presencia de una extendida situación de crisis económica generalizada. La asunción de crecientes competencias por parte del sector público en seguimiento de la demanda social de soluciones públicas a problemas individuales, no es más que una confirmación del «efecto desplazamiento» de PEACOCK y WISEMAN, que se produce en los momentos de crisis. Ello es lo

que ha llevado a que los esfuerzos realizados por el lado de las consideraciones de eficiencia no hayan logrado éxitos en la tarea de delimitar nítidamente los límites precisos a la actuación económica y financiera del sector público, y en consecuencia lograr poner diques al crecimiento del mismo.

La importancia creciente atribuida a los criterios de equidad social, un mal entendido paternalismo derivado de la extensión de la economía del bienestar hacia terrenos que no le son propios, ha hecho que las técnicas presupuestarias diseñadas al servicio del logro de mejoras en la asignación de recursos, y al servicio de una administración más austera y más economizadora de sus recursos escasos, hayan servido de muy poco. A veces, incluso, y la experiencia con los sistemas del P.P.B.S. así lo atestigua, al servicio de la eficiencia en la asignación de recursos se han producido importantes aumentos, que no reducciones, en el crecimiento del gasto público como consecuencia de la aplicación de dichas técnicas presupuestarias —quizás con la excepción del Presupuesto de Base Cero— en razón a las discontinuidades cuantitativas para enfrentar un programa por entero, y en razón a la exigencia de anticipación en las aprobaciones de créditos presupuestarios para resolver eficazmente el conjunto de programas planteados.

De otro lado, la generalizada situación de crisis económica que se viene desarrollando en los últimos ocho a diez años ha llevado a una aguda crisis de confianza respecto de la capacidad de respuesta del modelo económico hasta entonces vigente en nuestra sociedad económica industrial avanzada. En efecto, se ha dado un amplio rechazo de lo que se había venido en denominar el modelo keynesiano —aunque con más precisión cabría hablar del modelo económico neoclásico en boga, dadas las correcciones teóricas e institucionales que se habían ido incorporando al modelo keynesiano primitivo— y se ha producido, después de una etapa de desconcierto en el paradigma económico a seguir, un movimiento —aunque no de base unánime y quizás ni tan siquiera todavía mayoritario dentro de la profesión económica— de renovada y creciente confianza hacia un modelo de actuación que significase un menor recurso a la actividad económica y financiera del sector público, que permitiera limitar el campo de actuación del Estado, y reducir sus niveles de intervención que se juzgan en buena medida responsables de la no superación de la crisis actual, en razón a las rigideces institucionales ínsitas en su inercia de funcionamiento.

2. EL RESURGIMIENTO DE LA ESCUELA LIBERAL

La importancia del liberalismo en el pensamiento económico siempre ha sido destacada pero ahora parece que rebrote con singular fuerza, lo que no

es de extrañar dadas las circunstancias que concurren de crisis económica internacional y de agotamiento del paradigma económico hasta ahora vigente para ofrecer soluciones a la salida de la crisis. Resulta refrescante escuchar de esas «nuevas» doctrinas que la solución apunta hacia una menor, que no mayor, participación del sector público en el quehacer económico y que, por tanto, el conjunto de las elecciones individuales manifestadas a través del mecanismo de mercado constituyen la vía apropiada para conseguir el ajuste económico que lleve a la nueva situación de equilibrio.

Se plantea, en definitiva, un retorno a las ideas y a los planteamientos fundamentales de la escuela económica clásica, fiando más en la vigencia de las leyes económicas que en la intervención del sector público, y ensanchando los estrechos límites de racionalidad del análisis económico, integrando en el estudio económico los parámetros jurídicos, sociales, institucionales y de todo orden que concurren en los problemas económicos cotidianos. En otro orden de cosas, está claro que esta corriente de pensamiento se plantea básicamente la defensa de la libertad individual como valor político básico, entendiendo que la libertad económica es una parte irrenunciable de la libertad individual, que con la creciente tendencia intervencionista y burocratizante del sector público en el plano económico había venido siendo sistemáticamente conculcada.

En lo que se refiere a los aspectos económicos del estudio del sector público se plantea la necesidad de recuperar grados de libertad a la hora de la adopción de las elecciones individuales, se interroga acerca de los *fallos* que se producen en la actividad económica del sector público que pueden ser de igual o superior entidad que los *fallos* que se pueden producir en el mercado, se procede a estudiar tanto desde el punto de vista positivo como desde el ángulo normativo la problemática financiera de una forma que no sólo se limite al análisis económico sino que se extienda a los aspectos sociales, jurídicos, institucionales e incluso constitucionales y se cuestiona, en fin, si el sector público en un estado democrático informa previamente y de forma suficiente sus decisiones teniendo en cuenta las verdaderas preferencias del ciudadano, o si, por el contrario, la influencia de los grupos de interés, distorsiona frecuentemente este proceso de revelación de preferencias. Todo ese conjunto de temas de estudio es lo que constituye la principal área temática de la Escuela de *Public Choice*, a la que dedicaremos una especial atención en el epígrafe siguiente dada la naturaleza específica del estudio que nos ocupa.

Una serie de aproximaciones simplistas identifican a la nueva corriente de pensamiento económico liberal exclusivamente con la Escuela de Chicago. Sin dejar de señalar la importancia de dicha escuela en el poderoso resurgimiento del pensamiento económico liberal, cabría señalar que este resurgimiento es un movimiento en base mundial, que no sólo se limita a la Universidad de

Chicago, sino que se extiende fuera de los Estados Unidos. El papel del londinense *Institute of Economic Affairs*, es realmente destacado como foro de discusión y como instrumento de promoción del pensamiento económico liberal; y también cabe señalar la existencia de un destacado núcleo de autores franceses que se vienen ocupando del pensamiento económico y de la nueva economía de mercado (1). Asimismo, dentro de los Estados Unidos, y sin ánimo de discutir el liderazgo que básicamente sustenta Chicago, hay que señalar la existencia de importantes núcleos de pensamiento liberal cuando menos en California (U.C.L.A.), en Virginia (Virginia Polytechnic Institute. Center for Public Choice), y en New York (en torno al liderazgo y a la obra de Murray N. NORTHBARD); en otro orden de cosas no es posible dejar de lado al dilatado y pionero esfuerzo intelectual y de publicaciones de la Foundation for Economics Education, entidad editora de FREEMAN.

Esta renovación del pensamiento económico que han promovido los autores liberales se ha producido particularmente en los siguientes terrenos:

- 1) la corriente o escuela monetaria;
- 2) la teoría del capital humano;
- 3) el movimiento de los «derechos de propiedad», y
- 4) el estudio del comportamiento de los distintos agentes económicos (consumidores, empresa y sector público) (2).

De todas estas aportaciones a los fines del presente estudio vamos a ocuparnos de las implicaciones concretas en términos de defensa del concepto de un sector público limitado a sus exactas dimensión y funciones, y para ello concentraremos nuestra atención en el análisis y descripción de las principales aportaciones de la escuela de Virginia que bajo el liderazgo de J. M. BUCHANAN y de G. TULLOCK se ha venido a denominar *Escuela de la Public Choice* (Elección pública o social), y que se ocupa de estudiar la conducta del sector público a la luz de las técnicas de análisis aplicadas al comportamiento de la economía.

(1) Un ejemplo de la proliferación de centros tales como los mencionados, lo constituye la fundación del Instituto de Economía de Mercado de reciente creación, con sede en Madrid. Resulta útil a los efectos de nuestro estudio la publicación de dicho Instituto en su colección de *Papeles*, con el n.º 1, el ensayo de Juan SARDÁ, *Una nueva Economía de Mercado*, Madrid, 1980.

(2) El desarrollo de las distintas corrientes de pensamiento económico más modernas que ha promovido la ideología liberal han sido tratadas extensamente, y no forman parte central del tema que nos ocupa. Véase para un mayor detalle: Juan SARDÁ, *Una nueva...*, op cit.; H. LEPAGE, *Demain le capitalisme*, Librairie Générale Française, París, 1978; y Jean J. ROSA y Florin AFTALION, *L'Economique Retrouvée*, Economica, París, 1977.

Con carácter previo cabría señalar la existencia de «otra» escuela de la *Public Choice*, más ortodoxamente liberal y peor conocida, que es la formulada en los escritos de Murray N. ROTHBARD (3), y que supone, más que una crítica modificativa de la aportación virginiana, un planteamiento realmente más purista y distinto, fruto de un conjunto de premisas analíticas distintas.

ROTHBARD está claramente inscrito en el movimiento radical liberal, del que es uno de los líderes intelectuales más destacados. Pertenece a aquella *rara avis* de los denominados economistas anarquistas que, desilusionados de las fórmulas políticas y económicas aplicadas por los conservadores, han encontrado la libertad como punto de coincidencia con las críticas de la nueva izquierda. La influencia anarquista en estos grupos —anarquismo de derechas— resulta clara en sus escritos y por los términos utilizados en los mismos: radical libertarismo, anarquismo, y anarcocapitalismo.

Al igual que otros liberales radicales norteamericanos, ROTHBARD reconoce explícitamente la influencia intelectual que sus escritos tienen contraída con la escuela austriaca y su principal mentor Ludwig VON MISES, a quien dedica su *Man Economy and Estate*, aunque discrepa en puntos sustanciales de sus aportaciones. La influencia anarcocapitalista que ha recibido se pone claramente de manifiesto en el papel que ha desempeñado como director de revistas radicales como *Left and Right* y *Libertarian Forum*. Se le critica su heterodoxa formación, lo incorrecto de su análisis en determinados pasajes del mismo, y lo que se juzga equivocada interpretación de temas tales como el monopolio y las externalidades, si bien se le reconoce la originalidad y el carácter estimulante de sus escritos (4).

En el terreno de la *Public Choice* las aportaciones de ROTHBARD pueden resumirse de la forma siguiente: a) *la sociedad sin Estado*, mediante una aguda crítica a la argumentación en que se basa la justificación de la necesidad de la actuación del Estado, propugna la reforma básica de privatizar los servicios de justicia y de defensa, esta última en relación a los catastróficos efectos que la existencia del *free-rider* puede surtir sobre la subproducción de los servicios de defensa, aquélla sustituyendo la organización normal de un sistema de justicia por, primero, una adecuada especificación de *los derechos de propiedad*, y, segundo, una «sociedad» libremente constituida que mediante unos fines de *libre mercado* garantice la defensa de las personas miembros

(3) Véanse sus obras *Power and Market. Government and the Economy* Institute for Humane Studies, Palo Alto, California, 1970; *Man Economy and State: A Treatise on Economic Principles* (en particular el cap. 12: «The Economics of violent intervention in the Market»), 2.ª ed., Nash, Los Angeles, 1970; y *America's Great Depression*, Nash, Los Angeles, 1977, 2.ª ed.; *For a New Liberty*, Macmillan, New York, 1973.

(4) H. E. FRECH III, «The Public Choice Theory of Murray N. Rothbard a Modern anarchist», *Public Choice*, vol. XIV, primavera 1973, págs. 143-154.

de esa sociedad y la defensa de sus propiedades (5); b) *crítica a los autores de la escuela de la Public Choice*, que concreta señalando que su error consiste en considerar al sector público simplemente como otro instrumento de la acción social o colectiva, cuando el sector público no es más que un elemento de violencia, agresión y explotación, a diferencia de lo que es el mercado, elemento armonioso, pacífico y mutuamente beneficioso para todos (6), lo que violenta la posición básica de los miembros de esta escuela, que estudian la aplicación de la técnica de la elección individual racional —del mecanismo de mercado— al análisis de la actuación del sector público, lo que en la posición de ROTHBARD y dada la naturaleza diametralmente opuesta del sector público y del mercado, resulta metodológicamente inapropiado; c) *la teoría de la explotación del Estado*, según la cual es la actividad del Estado y no la actuación del mercado la que ha creado la existencia de clases privilegiadas que explotan a las demás. Los explotadores son aquellos sujetos que, dentro y fuera del gobierno, obtienen ganancias con la actuación del sector público que produce perjuicios e inflige pérdidas a las clases explotadas que son las que no detentan el poder. Concluye de esta crítica que, en ningún caso, la actuación pública puede ser beneficiosa para todos los ciudadanos; y, d) *crítica a la teoría de las externalidades y los bienes públicos* que consiste en señalar como inapropiado el tratamiento dado por la doctrina al tema de las externalidades, por cuanto las interdependencias existentes se dan por doquier, y racionalmente no resulta posible —como se hace en la mayoría de los estudios sobre ese tema— aislar unos pocos servicios y llamarlos colectivos (7), y en postular que la aplicación de la exclusión del consumo de bienes públicos puede ser terriblemente cara con lo que los sujetos estarían mucho mejor si se pusieran voluntariamente de acuerdo, acuerdo con el cual no sería necesario el método coactivo en la exacción de impuestos, por lo que el sector público interfiere también en la provisión de bienes públicos y en la corrección de externalidades.

3. LA ESCUELA DE LA «PUBLIC CHOICE»

3.1. *Exposición general*

La teoría de la Elección Social puede definirse como el estudio económico de la adopción de decisiones que no son de mercado, o simplemente como la

(5) M. N. ROTHBARD, *Power and Market...*, pág. 197.

(6) *Ibid.*, pág. VIII.

(7) Véase S. N. S. CHEUNG, *El mito del coste social*, Instituto de Economía de Mercado, Madrid, 1980, quien desarrolla su interesante estudio a partir de las mismas bases de M. N. ROTHBARD, en lo que él señala es el «equilibrio total».

aplicación de la economía a la ciencia política. El objeto de estudio de la teoría de la elección social es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del estado, las reglas de valoración, la conducta del consumidor, los partidos políticos, la burocracia, etc. Sin embargo, su método es económico. El postulado básico de la teoría de la elección social al igual que la ciencia económica, es el hombre como sujeto de comportamientos que procura, de forma egoísta y racional, maximizar su utilidad, y éste es el factor que diferencia a la teoría de la elección social moderna del análisis político clásico: que utiliza el instrumental analítico de la economía.

La revolución que este nuevo planteamiento ha supuesto sobre la ciencia de la Hacienda pública ha consistido en reintegrar en una estructura teórica única lo que hasta ahora había sido una aproximación interdisciplinaria entre ciencia económica y ciencia política. Por un lado, realizando el estudio normativo de los mecanismos de adopción de decisiones colectivas, y, por otro lado, el estudio positivo u objetivo de los procesos de adopción de decisiones públicas que, en sociedades como la nuestra, determinan la distribución de los fondos o recursos públicos. Dicho de otra forma, la Escuela de la Elección Social se ocupa fundamentalmente:

1) De analizar las relaciones existentes entre las instituciones políticas y el óptimo económico; es decir, de qué modo cada agente de la organización política, o tal o cual sistema de voto, favorecen la eficiencia social (8).

2) De elaborar una teoría económica de la burocracia, que permita conocer de qué modo se comporta el burócrata, y cuáles son los mecanismos de asignación de recursos que utiliza y los efectos económicos que se derivan de los mismos. De los estudios principales realizados en esta línea (9) se concluye que la función objetivo del burócrata tiende a maximizar la dimensión de la agencia o departamento, y ello lo consigue a través de aumentar los créditos presupuestarios a su disposición, de aumentar el número de expertos adscritos a los servicios que él dirige, y logrando unos magníficos sueldos para sus «especiales» colaboradores; lo que viene a iniciar un círculo vicioso que se autoalimenta por cuanto a medida que el sector público crece en respuesta a los intereses a corto plazo de los grupos activos en el mercado polí-

(8) Véase J. M. BUCHANAN y G. TULLOCK, *The calculus of consent*, University of Michigan Press, 4.ª ed., 1971, y M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 2.ª ed., 1971.

(9) Véase A. CASAHUGA, «Hacia una teoría económica de la Burocracia», *Hacienda Pública Española*, n.º 52, págs. 258-266, donde se ofrece una apretada síntesis del tema, en el que han destacado especialmente W. NISKANEN, *Bureaucracy and representative government*, Aldine Press, Chicago, 1971; y A. WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown & Co., Boston, 1974, 2.ª ed.

tico, aumenta la propensión de los individuos a ingresar en el sector público (10).

3) De incorporar la lógica del funcionamiento de los sistemas políticos en los mecanismos parlamentarios, procediendo a estudiar los aspectos y las motivaciones económicas de las decisiones políticas. En este aspecto común hay que destacar el trabajo pionero de Anthony DOWNS (11) en la creación de un marco nuevo para estudiar las actividades del sector público mediante la elaboración de un modelo de competencia entre los partidos políticos en el mercado de los votos, de parecido tenor al existente entre las empresas para la obtención de compradores, encaminado a maximizar los votos al igual que en el ámbito empresarial se forma la maximización de los beneficios. La más reciente obra de Albert BRETON, *The Economic Theory of Representative Government* (12), ha significado un nuevo progreso en el estudio de cómo se incorporan al proceso de decisión política, en términos de ingresos y gastos públicos, las demandas de los ciudadanos con la hipótesis de que políticos y burócratas se comportan con vistas a maximizar los votos necesarios para su reelección y/o mantenimiento en el poder. Del mismo modo, cabe destacar la fructífera tarea realizada por FREY (13), que se aplica a estudiar la evolución económica a corto plazo de las sociedades modernas y cómo los ciclos que se dan en la misma, se originan por la naturaleza específica de la demanda y la oferta de bienes públicos, lo que se estudia con un método que integra a la economía política y a la elección social, y que se ocupa de demostrar la cerrada relación entre la tasa de paro, de inflación y de crecimiento económico, y la popularidad de los gobiernos y sus efectos sobre los resultados electorales.

Así las cosas, la *Public Choice* no es más que un esfuerzo encaminado a elaborar una teoría, o cuando menos un esquema general de la economía del sector público, que permita realizar en el terreno de las elecciones colectivas lo que se ha venido haciendo de antiguo en el análisis microeconómico de los mercados. Intenta completar una teoría de la producción y del consumo de los bienes privados, con una teoría equivalente de los bienes públicos, o del funcionamiento de los mercados de política. El espíritu y la vocación de la escuela de la *Public Choice* consiste en reintroducir en un modelo único estos dos aspectos de comportamiento humano que tenga en cuenta que los mismos

(10) Véase W. W. POMMERHNE y Bruno S. FREY, «Burocratic Behaviour in Democracy: A case Study», *Public Finance*, 1978, 1-2, págs. 98-112; y M. S. FELDSTEIN y D. FRISCH, «Local Governmental Budgeting: The Econometric comparison of Political and Bureaucratic models», *National Bureau of Economic Research*. Working Paper, n.º 207.

(11) Véase su *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, S. A., Madrid, 1973.

(12) MacMillan Press, Ltda. Londres, 1974.

(13) Bruno S. FREY, *Modern Political Economy*, Martin Robertson, Londres, 1978.

que sufren los efectos de las decisiones políticas son aquellos que designan, señalan o votan, a quienes van a decidir por ellos (14).

Una última y sintética referencia a la Escuela del «Public Choice» es la contenida en el extenso estudio de D. C. MÜLLER sobre el tema que nos ocupa y que constituye el último párrafo de su libro (15):

«La teoría de la elección social ha arrojado luz sobre todos estos problemas, pero tiene ante sí una gran tarea por realizar. La literatura positiva ha sido afectada adversamente con demostraciones de inestabilidad, ineficiencia e irracionalidad de los distintos esquemas de votación, y la literatura normativa con pruebas de irresponsabilidad. Pero todo esto no debería ser sorprendente ni particularmente desestimado. De hecho es precisamente porque se refiere a los interrogantes más antiguos y más sustantivos que la comunidad enfrenta, que la teoría de la elección social atrae a tantos estudiosos de altura. Y es por esta razón que se puede ser optimista acerca del futuro crecimiento y desarrollo de esta área científica».

3.2. *Una valoración de la aportación de J. M. BUCHANAN*

Con toda seguridad que en el área más estricta y clásica de la Hacienda Pública, las aportaciones más significativas de los economistas de la escuela del *Public Choice* encuentran su representación más fidedigna en la obra de James M. BUCHANAN; lo que nos obliga a hacer una extensa valoración de su obra en una triple vertiente: *a)* el estudio de su filosofía política; *b)* la exposición de su teoría de la «elección fiscal»; y *c)* el análisis detallado de su importante estudio que relaciona la Hacienda Pública con la Elección Social (Public Choice).

A) *La filosofía política de J. M. BUCHANAN*

Siquiera sea de un modo breve y tentativo cabría situar la posición de J. M. BUCHANAN dentro de las corrientes modernas de la filosofía política, que tan grandes caudales de nuevas publicaciones viene produciendo. En particular es significativo el renovado interés en la doctrina del Contrato social, que supone el acuerdo inicial y original en virtud del cual los individuos se unen libremente en asociaciones políticas en búsqueda de protección mutua. Dentro de esta corriente cabe mencionar tres importantes y recientes aportaciones, la de John RAWLS, *A Theory of Justice*, Belknap, Cambridge, Mass, 1971; la

(14) J. M. BUCHANAN y R. D. TOLLISON (ed.), *Theory of Public Choice*, Michigan University Press, Ann Arbor, 1972, pág. 17.

(15) D. C. MÜLLER, *Public Choice*, Cambridge University Press, 1979, pág. 270.

de Robert NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1974; y la de J. M. BUCHANAN (16). De los tres tan sólo BUCHANAN es, propiamente hablando, un economista profesional, los otros dos son filósofos profesionales, si bien los tres desarrollan su análisis en los términos de lo que denominaríamos teoría económica moderna.

De los tres BUCHANAN es el único que reclama estar realizando una teoría de la política de naturaleza «positiva», pero, al igual que los otros dos, alcanza conclusiones de naturaleza normativa, lo cual es digno de ser tenido en cuenta porque de la complejidad de los distintos tratamientos contenidos en las obras de estos autores no resulta completamente claro que sus respectivas investigaciones sean de naturaleza normativa o positiva, aunque la diferente preocupación manifestada por estos autores, puede deberse a la importancia que en las disciplinas económicas sigue atribuyéndose todavía a la distinción entre ambas modalidades de aportaciones científicas normativas y positivas.

A diferencia de lo que constituye el principal esfuerzo de RAWLS, tendente a eliminar el conflicto de la justicia o de resolverlo mediante la racionalización que ofrece del mismo, ni NOZICK ni BUCHANAN pueden ser acusados de adoptar la hipótesis de que el conflicto ya está resuelto. En efecto, sus teorías se apoyan, en definitiva, en la existencia del conflicto. Para ellos, el problema básico de la filosofía política no es la derivación de los principios de la política, sino la determinación de los límites morales del poder del Estado, en un mundo en el que el conflicto es la condición básica de la vida.

Por lo que a BUCHANAN se refiere, su obra *The Limits of Liberty*, se ocupa fundamentalmente en dos temas. El primero se contrae a un intento de construir una nueva teoría del Estado en base al Contrato social, y el segundo consiste en averiguar si hay, o no, y cómo actúan, fuerzas que tienden a llevar el crecimiento del sector público más allá de sus límites legítimos. Este segundo tema reviste una importancia transcendental desde el punto de vista práctico, de la que no carece desde el punto de vista de la filosofía política, si bien ahora, y dado que el tema de nuestro estudio se contrae al segundo de los temas citados, vamos a ocuparnos de analizar el esfuerzo que realiza BUCHANAN para describir el funcionamiento del Estado en base a un «Contrato Constitucional».

La aportación de BUCHANAN es eminentemente *individualista*, en un sentido ontológico-metodológico, pero ello no implica que el método utilizado sea personal, sino que el individualista metodológico ha de ser necesariamente desplazado en la proyección de sus valores. Su papel, nos dice, debe circunscribirse más exactamente al colectivista-elitista al que se requiere para que especi-

(16) En particular en su *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviatan*, The University of Chicago Press, 1975.

fique los objetivos para la acción social que son independientes de los valores individuales distintos de los suyos propios y de los de su cohorte (17). Simplemente no puede jugar a ser Dios, sin importar cuán exactamente podría hacerlo. El método ha de ser *democrático*, lo que no es más que una variante de la definición de individualismo. Cada hombre vale por uno, o es un voto, y esto es todo. A partir de aquí se dice que una situación es «buena» si permite que los individuos obtengan lo que desean obtener, sea lo que fuere, sólo con la limitación del acuerdo mutuo. La libertad individual —según BUCHANAN— se convierte en el objetivo por excelencia de la política social, no como un elemento instrumental para alcanzar el *summum* económico o cultural; la libertad para él no es un «valor metafísicamente superior» sino que es sencillamente una consecuencia necesaria de la metodología individualista-democrática elegida (18). Del mismo modo un acto o un procedimiento son «buenos» atendiendo a que también sus resultados lo sean. Este principio aplicado también al procedimiento a seguir, resulta estar en clara contradicción con la ética dominante hoy en día de que si los resultados son «buenos», también lo es el procedimiento, aunque éste intrínsecamente no lo sea. Como economista BUCHANAN presta una gran atención al proceso o procedimiento. En efecto, afirma que: «mi propensión natural como economista consiste en conferir el máximo valor al procedimiento, y como una implicación de ello definir como “bueno” a aquello que emerge del libre acuerdo entre hombres “libres”» (19). En este punto ha recibido, sin embargo, una crítica fundamental respecto de lo que en términos de G. E. MOORE se denomina la *falacia natural*: que no se pueden derivar principios morales sin la ayuda de una premisa (20). GORDON señala que no resulta posible trasladar el análisis positivo moderno del proceso político de la adopción de decisiones colectivas a la filosofía política básica.

El contrato constitucional que BUCHANAN propone consiste en un planteamiento anarquista al estilo de HOBBS en el que cada individuo puede tener el poder y conservar cuanto quiera (21), siguiendo este modelo alcanza la conclusión de que este estado de anarquía generará una distribución de la propiedad que llama «distribución natural». Esta distribución es a guisa de la piedra sillar sobre la que se apoya su concepto de «contrato constitucional» en la creación de un estado político.

(17) *The limits of Liberty*, pág. 1.

(18) Op. cit., pág. 2.

(19) Op. cit., pág. 167.

(20) Scott GORDON, «The New Contractarians», *Journal of Political Economy*, vol. 84, 1976, n.º 3, pág. 583.

(21) *The Limits of...*, op. cit., capítulo 10.

De cualquier modo, BUCHANAN reconoce que el contrato constitucional está sometido a cambios históricos, y que por tanto no resulta claro que siga siendo aceptado por las generaciones futuras. ¿Por qué debe aceptarse el orden establecido? Cada cual aceptará el orden establecido si, y sólo si, no lo puede mejorar mediante la renegociación. Pero esa renegociación comportará costes, que hay que sumar a la readaptación o reconstrucción precisas. Así las cosas, sólo se aceptará el cambio si las expectativas de ganancias superan a las de los costes. De esta forma tenemos una puerta abierta a cambios en el contrato constitucional.

Sin embargo su «revolución» o su «anarquismo» siempre resulta limitado en razón a los costes que se derivan de una decisión en tal sentido —individualista y democrática—. Lo cual viene a reafirmar su posición agudamente crítica —por costosa— de los desórdenes económicos de las dos últimas décadas. Resulta meridianamente claro que considera esos acacimientos como absolutamente malos (22), por cuanto significan un importante retroceso en el terreno de las prácticas legítimas y un sustancial deterioro en el más fundamental de todos «los bienes públicos de capital»: la Ley (23). Sin embargo, ante esta situación —y no es en definitiva más que un problema de distintas valoraciones sociales— podría aceptarse, en seguimiento de la tesis de BUCHANAN —aunque él con sus valoraciones no concluye lo mismo en determinados casos— que, en efecto, la mayoría de los ciudadanos optasen por la anarquía, lo que sería una demanda perfectamente legítima para la revisión del contrato constitucional vigente. Del mismo modo cabría aceptar que una mayoría formada por hombres «prudentes» —o conservadores— no aceptase el esquema de cambio que plantea BUCHANAN, y mostrasen mayoritariamente su adherencia al mantenimiento del *statu quo* reinante.

En definitiva, la crítica que cabe formular a las posiciones de filosofía política postuladas por BUCHANAN en su esquema de contrato constitucional es que su teoría no proporciona una guía adecuada sobre los vitales problemas de cuándo, cómo y qué cambiar en ese contrato constitucional. *La teoría económica del análisis positivo del cambio voluntario es un poderoso instrumento*, se encuentra en este momento en una fase estelar de su historia, en el que sus técnicas y procedimientos están siendo extendidas a un más amplio espectro de los problemas sociales que nunca. Pero la extensión de ese método del análisis económico tiene sus límites, y ese es el problema con que se ha de enfrentar BUCHANAN al pasar al terreno de la filosofía política.

(22) Tanto en el contexto de su *Limits of Liberty*, como en el de su (con Nicos E. DEVLETGLOU) *Academy in Anarchy*, Basic Books, New York, 1970, donde aplica brillantemente el análisis económico moderno a estudiar la crisis universal de la institución universitaria.

(23) *The Limits of Liberty*, op. cit., pág. 190.

B) *La teoría de la «elección fiscal» de J. M. BUCHANAN*

Dentro de las teorías positivas de la actividad financiera tiene un puesto singular la aportación de J. M. BUCHANAN. En efecto, su tratamiento del fenómeno financiero es plenamente original, pero ello no se debe a una vocación efectista, sino al planteamiento de soluciones adecuadas a todos aquellos interrogantes que nuestra disciplina tiene mal resueltos o, a veces, ni siquiera adecuadamente planteados. En ocasiones, una lectura precipitada de sus escritos puede motivar una apreciación injusta de los mismos. Quizás en algunas ocasiones fuerza la imaginación del lector con sus planteamientos con el fin de obligarle a discurrir profundizando en el terreno —de otra manera aparentemente trillado— que él discute, a veces de manera despiadada (24).

Sus aportaciones procuran tener un carácter positivo. Sin embargo, el propio BUCHANAN (25) es consciente de lo difícil que resulta separar el tratamiento positivo del normativo en la moderna fundamentación de la teoría de la Hacienda Pública; su interpretación, en cambio, difiere de la de los demás autores en el mayor énfasis que pone en la vertiente positiva que emerge del análisis; en cualquier caso, sus esfuerzos encaminados a separar —y después analizar separadamente— los elementos positivos de los elementos normativos, en cuanto ello sea posible, resultan particularmente útiles y satisfactorios. Lo que BUCHANAN pretende hacer es construir una teoría de la «elección fiscal». Ello es consecuencia de sus esfuerzos para separar los aspectos económicos de los aspectos políticos de la Hacienda Pública. Pretende concentrarse en el estudio de la construcción de la Hacienda Pública examinando cómo se forma la elección fiscal del individuo, y cómo se combina para llegar a convertirse en el resultado final en una elección fiscal colectiva (26).

En su actuación el individuo realiza, fundamentalmente, dos clases de elecciones. La primera, en el mercado, mediante la cual elige los bienes que desea adquirir en función de los precios de estos bienes y de su propia renta. En segundo lugar, cada individuo «elige» también de entre la gama de bienes públicos que le suministra el sector público. Este segundo tipo de elección

(24) Véase E. Cary BROWN, recensión a la obra de J. M. BUCHANAN, *Fiscal Theory and Political Economy: Selected Essays*, en *The American Economic Review*, marzo 1965, págs. 263-265.

(25) J. M. BUCHANAN, *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand Mac. Nally Co., Chicago, 1968, págs. 194-195, y J. M. BUCHANAN, «Public Finance and Public Choice», *National Tax Journal*, diciembre 1975, vol. 18, n.º 4, pág. 385. Existe traducción castellana de este artículo, publicada por *Hacienda Pública Española*, 1976, n.º 40, págs. 9-28.

(26) Este es el esfuerzo que realiza en la *Hacienda Pública en un proceso democrático*, Aguilar, S. A., Madrid, 1973, *passim*; y en la parte tercera de su obra más reciente (con M. FLOWERS), *The Public Finances* (4.ª ed.), Richar D. Irwin, Homewood, Illinois, 1975.

sólo se produce cuando el sujeto participa en procesos políticos que tiendan a resolver democráticamente qué bienes han de ofrecerse, en qué cuantía o niveles de calidad, y, también, cómo habrán de financiarse (27).

La Hacienda Pública tradicional no se ha ocupado de los problemas de la elección fiscal, ni tampoco ha estudiado con la debida atención la posible elección de los ciudadanos entre las distintas formas de pago alternativas. En las circunstancias de las sociedades modernas en que, por un lado, se asiste a un gran crecimiento del sector público, mientras que, por el otro, no se quiere renunciar a decidir colectivamente lo que hay que hacer con los caudales públicos, hay razones más que sobradas que justifican el interés de BUCHANAN en orden a estudiar tanto los elementos políticos, como sociológicos y económicos de la elección fiscal.

Supuesta la hipótesis de partida de que nos movemos en un modelo de orden político de carácter democrático, en el que, por tanto, el individuo participa en las decisiones fiscales, pueden estudiarse tres distintos niveles de elección fiscal (28):

1) El primer nivel consiste en estudiar el comportamiento del individuo *cuando elige entre las instituciones fiscales alternativas*, con vistas a decir cómo financiar el coste de los bienes y servicios públicos. La decisión política a adoptar en este nivel es la de mayor rango —es la decisión «constitucional» de la elección fiscal por así decirlo—. En una sociedad democrática, ésta suele ser la decisión política más importante de entre las que tienen naturaleza económica.

2) El segundo nivel de estudio en la elección fiscal consiste en *determinar la cuantía (y la calidad o estándar de satisfacción) de bienes y servicios públicos* que los individuos desean que se les suministre. Este es el nivel más importante de elección, y es el que con más detenimiento analiza BUCHANAN. En primer lugar, ha de estudiarse la *elección fiscal individual* propiamente dicha; es decir, cómo está condicionada por los diferentes impuestos, por el coste y el beneficio de la decisión, de los distintos proyectos, la ilusión fiscal que puede padecer y, en definitiva, por su propia ignorancia. Acto seguido, será necesario combinar estas decisiones individuales para transformarlas en una *verdadera decisión colectiva, es decir de toda la colectividad* (29).

(27) J. M. BUCHANAN, «*Individual Choice in Voting and the Market*», en *Fiscal Theory and...*, op. cit., págs. 91-96.

(28) J. M. BUCHANAN, «*Public Finance and Public Choice*», op. cit., págs. 389-391.

(29) J. M. BUCHANAN, *La Hacienda...*, op. cit., pág. 246.

3) El tercer nivel es el del *comportamiento del individuo en el mercado frente a las instituciones fiscales*, cómo se defenderá respecto de las distintas instituciones fiscales e incluso respecto de las distintas modalidades posibles de las mismas. En este nivel sigue interesando el comportamiento del sujeto como elector, pero se trata de observarlo frente a las alternativas del mercado, como consecuencia del impacto que le produce una determinada institución fiscal (30).

En estos tres niveles de elección fiscal, por tanto, el individuo se interroga, primero, cuál será su elección respecto a la forma de pago de los bienes y servicios que le suministran; en segundo lugar, acerca de la cuantía de bienes que haya de proporcionarle la colectividad; y, finalmente, una vez realizada la elección colectiva, cómo reaccionará frente a las distintas condiciones del mercado con las que se enfrente. Aunque sea esencial que estos tres niveles de elección sean analíticamente independientes, no por ello puede dejarse de pensar que dichos niveles son inherentemente interdependientes. Como nos recuerda BUCHANAN: «en la mayor parte de las situaciones de elección, el comportamiento "idealizado" exige, o parece exigir, un ajuste simultáneo de todas las variables de elección» (31).

En torno a estos tres niveles de decisión BUCHANAN construye toda su teoría que, a pesar de su originalidad, como consecuencia de considerar la Hacienda Pública con una óptica diferente a la tradicional, ha recibido importantes objeciones que intentaremos sintetizar a continuación.

C) *La Hacienda Pública y la Elección Social*

La Hacienda Pública ha sido transformada sustancialmente en una disciplina económica después de la Segunda Guerra Mundial. En este proceso se ha vuelto, sin embargo, hacia las aportaciones continentales clásicas —italianas, sueca y austriaca— que tan desapercibidas habían pasado a los autores anglosajones en la época de la Hacienda Pública postmarshalliana. Ello ha sido así, particularmente en razón a la necesidad de rellenar, primero, las dos grandes lagunas existentes en el campo del estudio de la Hacienda Pública (la falta de una teoría del gasto público, y la ausencia de atención al proceso de elaboración y adopción de las decisiones públicas), y, de integrar, después, el estudio económico de la vertiente de los ingresos con la de los gastos públicos.

Desde esa perspectiva no era de extrañar que la integración en el método

(30) J. M. BUCHANAN, *La Hacienda...*, op. cit., capítulos 15, 16 y 17.

(31) J. M. BUCHANAN, *La Hacienda...*, op. cit., pág. 239.

de estudio de la Hacienda Pública de factores políticos, y factores económicos, prescripciones legales, etc., y, dado que la tradición de la Hacienda Pública europea estaba más cercana al derecho que a la economía, exigiese reconsiderar el trabajo pionero de SAX, MAZZOLA, de VITI de MARCO, PANTALEONI, WICKSELL y LINDAHL, porque estos autores pueden, con toda justicia, ser considerados los precursores de la teoría de la elección social. En definitiva, una primera definición de la teoría de la elección social sería el análisis de las decisiones políticas realizadas con los instrumentos y el método económicos. En opinión de BUCHANAN la Hacienda Pública es, en definitiva, la disciplina madre de la que emerge la teoría de la elección social más generalmente aplicable, y que ahora suele incluso denominarse «la teoría económica de la política» (32).

La integración conjunta en el estudio de los ingresos y gastos públicos, y su término de enlace, el proceso de adopción de decisiones públicas, que ha llevado a cabo la teoría de la elección social, si bien ha alcanzado resultados satisfactorios y ha supuesto el colmar una laguna metodológicamente inadmisibles, se encuentra todavía en una fase muy preliminar de análisis que no ha permitido alcanzar realizaciones concretas que puedan considerarse como satisfactorias. Dada la naturaleza preliminar de los estudios de Hacienda Pública en la línea de la teoría de la elección social, la corriente postmarshalliana todavía sigue dominando la mayor parte de la discusión política en los temas fiscales, es decir: sigue tratándose de manera separada el tema de los impuestos y sus efectos económicos de la estructura de la decisión política que se refiere a los gastos públicos. Todo ello significa que la corriente normativa todavía consume una mayor cantidad de esfuerzos intelectuales en el estudio de la Hacienda Pública, que no las corrientes positivas, si bien el ámbito de estas últimas, que se está ensanchando rápidamente, ofrece una creciente línea de posibilidades de actuación (33).

Esta importante expansión del ámbito del análisis positivo en el estudio de la Hacienda Pública, que ha significado la escuela de la elección social, lo ha desplazado hacia fuera de lo que era su campo temático tradicional; el economista tiene ahora ante sí un horizonte temático mucho más amplio que el que tuvieron sus colegas de hace tres o cuatro generaciones —quizás con la excepción de los precursores europeos a los que nos hemos referido más arriba—; esta mayor amplitud de su área problemática ha llevado también a una más amplia gama de oportunidades para aplicar su instrumental, tanto con-

(32) J. M. BUCHANAN, «Public Choice and Public Finance», en *Proceedings of the 34th. Congress of the I.I. of P.F.*, Ed. Cujás, París, 1980, págs. 11-18.

(33) J. M. BUCHANAN, op. cit., pág. 12, donde relata la evolución experimentada en sus posiciones metodológicas y las influencias recibidas como razón de esa evolución.

ceptual como científico, lo que ha llevado a que se pueda distinguir entre varias categorías específicas del análisis positivo (34).

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

Como se ha dicho más arriba, esta categoría era la única que ofrecía el análisis positivo de la Hacienda Pública postmarshalliana en la tradición anglosajona. Su contenido temático consiste en analizar, a la luz de la teoría de los precios, la teoría de la traslación y la incidencia de ingresos y gastos públicos.

La estática comparativa ofrece una estructura predictiva plausible para analizar los efectos de estructuras fiscales alternativas; dentro de ciertos límites los economistas pueden predecir cómo los impuestos concretos pueden afectar al comportamiento de los sujetos en el mercado, y a su través predecir los efectos agregados susceptibles de producirse sobre variables tales como precios relativos, volúmenes de producción, beneficios y estructuras sectoriales.

La investigación en esta área tradicional de la Hacienda Pública positiva se ha continuado desarrollando en las décadas más recientes. El espacio analítico antes más limitado se ha extendido considerablemente desde el equilibrio parcial al equilibrio general, y desde modelos cerrados a modelos abiertos de la economía. El área de investigación sigue siendo importante; las cuestiones más difíciles de la teoría de la incidencia siguen sin estar resueltas, y por tanto siguen reclamando la atención de los economistas.

Lo que la teoría de la elección social ha hecho en esta área de análisis ha sido desplazarla de su posición de exclusiva parcela de Hacienda Pública positiva. La teoría de la elección social ha abierto también en este aspecto otras áreas de investigación tales como las mencionadas más arriba, antes excluidas en la tradición marshalliana, que son igualmente legítimas aplicaciones del análisis económico positivo al estudio de la Hacienda Pública.

II. *Los efectos de las instituciones fiscales alternativas existentes y potenciales, sobre el comportamiento de las personas y grupos de la economía pública, en la «Elección Pública».*

(34) A partir de aquí esta exposición sigue muy cerradamente la exposición de BUCHANAN sobre la materia. Lo sorprendente es que a pesar de que las exposiciones seguidas en «Public Finance and Public Choice», op. cit., en sus págs. 389-391, y en «Public Choice and Public Finance», op. cit., págs. 13-15, sean casi exactamente literales en determinados pasajes de su exposición, en otros aparece cierta discrepancia fundamental de la que nos ocuparemos en su momento.

En un cierto sentido, la teoría tradicional de la incidencia ha de ver reducir su importancia dado que surgen otros temas. Si pueden analizarse los efectos de una institución fiscal determinada, por ejemplo de un impuesto sobre la renta, ¿qué es lo que impide al economista profesional con inquietudes intelectuales analizar los efectos de ese impuesto sobre el comportamiento de los individuos en los «mercados públicos»? Si los contribuyentes-ciudadanos pagan los bienes públicos por medio de ese impuesto, ¿no podrá predecirse que «comprasen» o «demandasen» cantidades distintas de las que «comprarían» con esquemas de financiación alternativos? Una vez planteadas preguntas como éstas, parece evidente la necesidad de respuestas conformes con las oportunidades de investigación empírica y analítica que resulten productivas.

La serie completa de preguntas aquí formuladas proviene de la característica de «públicos» de los bienes y servicios demandados y consumidos, que son suministrados a través de instituciones políticas o públicas. Los individuos no pagan «precios» por las unidades «divisibles» de estos productos, pagan «impuestos» que son establecidos coactivamente por medio del proceso político, cuya coacción resulta inevitable dada la motivación «free-rider» inherente en la acción colectiva general. Muy pocas personas pagarían impuestos a cambio del nivel generalmente disponible de bienes públicos. La elección entre pagar más o menos es función del puente que se construya entre los costes de los impuestos y los beneficios de los gastos públicos; ¿cuáles son las implicaciones presupuestarias de estas comparaciones, cuando los impuestos se extienden con más generalidad que los gastos públicos?; ¿y si ocurre lo contrario?; ¿los resultados serán los mismos según se elijan más impuestos directos o más impuestos indirectos; o más o menos gastos de unas determinadas características? La percepción fiscal se convierte así en un área importante y destacada del análisis positivo de la Hacienda Pública. Por mera necesidad la Psicología fiscal emerge al lado de la Economía Fiscal.

Si bien esta área de investigación admite unos amplios desarrollos académicos, lo que hace que su potencial de investigación pueda parecer actualmente ilimitado, hay una dificultad metodológica que hay que superar cuanto antes, y que merece una somera discusión. Los economistas, por razones de tradición, parecen dispuestos a extender su postulado de la racionalidad individual hasta incluir la capacidad de aquellas personas capaces de «ver a través del conglomerado institucional», y de rechazar los intentos de explicar los resultados recurriendo a conceptos tales como la «ilusión fiscal», que suele alegarse que las instituciones crean. Esta actitud se basa en el fracaso de apreciar las diferentes pautas de análisis que son propias del mercado, por un lado, y de la elección social por el otro.

En los mercados ordinarios, la hipótesis de que todas las personas eligen

racionalmente resulta plausible en razón a que solamente que elijan racionalmente unos pocos participantes, que pueden afectar los resultados hasta los márgenes apropiados de ajuste, esto garantiza la equivalencia de resultados en relación con lo que se puede denominar modelos de racionalidad completa. En los «mercados públicos», la situación no es la misma. La solución no se produce como consecuencia de la interacción mutua entre los distintos participantes que adoptan decisiones privadas e independientes. Por el contrario, las soluciones del «mercado público» son el resultado de interacciones entre distintas personas necesariamente involucradas en una decisión pública o colectiva única. Este último resultado refleja la elección del votante medio, tipo, o su representante, que puede ser o no plenamente racional en su elección, en el sentido de la teoría de los precios. La presunción de racionalidad plenamente informada es aquí mucho más restrictiva que en un contexto de mercado. Los economistas fiscales no deberían verse tentados, por un criticismo metodológico que carece básicamente de fundamentos, de abandonar los esfuerzos de investigación hasta hallar cómo estructuras fiscales distintas podrían de hecho afectar la información y el grado de perfección de los electores sociales más importantes.

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

Esta área de investigación está relacionada con la anterior, pero es completamente distinta. Su temática resulta más central a lo que podríamos llamar la «teoría de la elección social» en sentido estricto. Su análisis se ocupa de las propiedades de funcionamiento de las instituciones de adopción de decisiones propiamente dichas, y de cómo podrían plantearse los resultados de ingresos y gastos públicos, susceptibles de alcanzarse. La investigación en esta materia radica en la aplicación a la Hacienda Pública de la teoría de la votación.

¿Qué características presupuestarias puede predecirse que se derivarán del funcionamiento de las Reglas de votación de la mayoría simple? ¿Qué diferencia en el volumen y en la estructura de los gastos podría producirse entre las dos alternativas de un presupuesto de ingresos específicamente afectados y de un presupuesto general? ¿Qué diferencias puede predecirse que surgirán en la propensión a emitir deuda pública según que la refiramos a un fin local específico o a necesidades financieras generales? ¿Cuáles serán los niveles comparativos de gasto público en educación, en las alternativas de un sistema monopolístico de escuelas públicas y de un sistema de bonos de educación suministrados directamente a las familias para pagar el coste de sus elecciones individuales? ¿Cuáles son los efectos de la consolidación de escuelas comarcales sobre la dimensión del presupuesto y la calidad del servicio? ¿Cuáles

son los efectos de dar carta blanca a los burócratas sobre el nivel y el crecimiento del gasto público?

Estas y otras muchas preguntas son las que se han planteado los estudiosos de la Hacienda Pública desde el paradigma generalizado de la elección social. Como prueba de esta muestra de preguntas, el campo del análisis positivo incluye el análisis institucional a un nivel en el que las hipótesis se derivan de forma deductiva a partir de modelos abstractos, y también a un nivel en el que las implicaciones de estas hipótesis pueden ser contrastadas empíricamente (35).

IV. *Análisis del comportamiento de las personas y grupos en la elección constitucional colectiva entre distintas instituciones fiscales* (36).

En esta parte del análisis positivo se procede a la aplicación directa de la teoría de las constituciones a la Hacienda Pública. Desde un punto de vista histórico se aprecia la naturaleza permanente o cuasi-permanente de ciertas instituciones fiscales. Sus leyes fiscales y los compromisos de gastos se aprueban aparentemente, para un amplio período de tiempo. Ni ingresos ni gastos públicos se eligen, o deciden, *ex novo* al principio de cada período, sino que en cada presupuesto hay una carga de inercia histórica que explica la mayor parte de su contenido, lo de menos es lo que se incorpora de nuevo a cada presupuesto, lo de más es el crecimiento desbocado del gasto público de aquellas funciones que ya tienen una situación presupuestaria.

El principal problema con que se enfrenta cualquier intento de administración austera del presupuesto es la elevadísima proporción de gasto incontrolable que contiene el presupuesto. De ahí lo frustrante de los fracasos producidos en los intentos de reducir el nivel del gasto público llevados a cabo mediante la introducción de las modernas técnicas presupuestarias al servicio de la eficiencia económica, primero, y al servicio de la economicidad presupuestaria, después. Una vez resulta un hecho contrastado la permanencia de las instituciones fiscales, es cuando debe modificarse el análisis de las elecciones fiscales. Pueden invocarse criterios distintos para la elección, y estos criterios pueden estar menos directamente identificados con el interés propio

(35) Véase las aplicaciones contenidas en los distintos estudios incluidos en J. M. BUCHANAN y R. TOLLISON (eds.), *The Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.

(36) Esta cuarta categoría de análisis positivo desaparece por completo de forma totalmente sorprendente, en el artículo de BUCHANAN «Public Choice and Public Finance», op. cit.; marginación a la que no cabe encontrar aparentemente justificación sobre todo a la vista del interés de BUCHANAN-WAGNER sobre el tema. (Véase en este sentido *Democracy in Deficit*, especialmente analizado en el capítulo 2 de este estudio y su posterior obra colectiva, *Fiscal Responsibility in Constitutional democracy*, Martinus Nijhoff, Boston, 1978.)

de las personas y de los grupos, pero sobre todo las elecciones que se adopten, sabida la permanencia de las instituciones, tienen una superior transcendencia que otras elecciones con efectos temporales limitados conocidos con una cierta aproximación. Los modelos que aplicar a la adopción de decisiones resultan diferentes dada la importancia de los compromisos en términos de su carácter de permanencia, en orden a derivar las correspondientes hipótesis de trabajo.

Esta última parte del análisis positivo es quizás la que está menos desarrollada, pero tal vez por esta razón está siendo objeto de especial atención en los últimos años. Se incluye como área de investigación que interesa desarrollar particularmente como suministradora de las reglas de naturaleza presupuestaria y financiera que cabe incorporar en los textos constitucionales a los efectos de alcanzar un desarrollo equilibrado del conocimiento del comportamiento de personas y grupos en las elecciones constitucionales con transcendencia fiscal.

El estudio del comportamiento colectivo en la elección constitucional entre instituciones fiscales alternativas ha llevado a recomendaciones de reformas constitucionales en los aspectos presupuestarios, de las que ya nos hemos ocupado extensamente en el segundo capítulo de este estudio, recomendaciones más tarde discutidas en la obra de BUCHANAN-WAGNER *Fiscal responsibility in constitutional democracy* que recoge las ponencias presentadas a una conferencia convocada sobre el tema título del libro.

4. LA ACTUACION SOBRE LOS GASTOS PUBLICOS

En el terreno de la política se han realizado considerables esfuerzos en orden a reducir el nivel del gasto público o, cuando menos, a limitar fuertemente su tendencia al crecimiento con el fin de hacerle perder peso relativo en relación con la evolución del Producto Interior Bruto. Estos esfuerzos se han acentuado durante los últimos años en razón a la amplia identificación de la inflación con el fuerte crecimiento experimentado por el gasto público, de ahí que la lucha contra la inflación haya venido a sumarse a la extendida oposición al crecimiento del gasto público.

En definitiva, al freno fiscal propiamente dicho se ha venido a añadir el fenómeno financiero de la inflación y sus relaciones con el crecimiento del gasto público. El freno fiscal produce importantes ineficiencias sobre el modelo económico vigente en una doble vertiente. La primera, a través de los efectos adversos del sistema impositivo sobre la oferta de recursos productivos. Dado que la remuneración del trabajo y del consumo es cada vez mayor en virtud del sistema impositivo vigente, cada vez resulta más difícil que la economía de las sociedades industrializadas modernas reciba los *inputs* de

trabajo y de capital necesarios. Estas dos categorías de precios están influidas por los tipos impositivos que afectan a las rentas marginales. Cuanto más elevados sean los tipos impositivos que corresponden a estas rentas, menores serán las tasas, una vez deducidos los impuestos, de rentabilidad de las dosis suplementarias de trabajo y de capital, y mayor la rentabilidad del ocio y del consumo en términos de renta perdida. El proceso inflacionario, al afectar automáticamente a las mismas dosis reales de renta personal con tipos impositivos cada vez mayores acentúa el proceso. Este aumento de la carga fiscal supone una menor flexibilidad de la oferta ante un aumento de la demanda. La disminución a largo plazo de la oferta comporta una aceleración de la inflación que ha caracterizado la prosecución de políticas monetarias y presupuestarias de carácter expansionista.

Esta situación, sumada al acentuado crecimiento del gasto público ha llevado a un estado, marcadamente estacionario de la economía (37), que no parece encontrar salida si no es mediante un esfuerzo para acelerar el funcionamiento de la economía del sector público hacia una situación más de mercado (38), que lograrse devolver al sistema de elecciones individuales dosis crecientes de recursos económicos sustrayéndolas del sector público. Ello es así porque en una situación delicada, de aguda crisis económica, en ausencia de recomendaciones positivas para la resolución del problema que nos afecta, sí cabe, cuando menos, acentuar el señalamiento de aquellas recomendaciones no negativas que cabe hacer para mejorar la situación presente.

Resulta ampliamente aceptado que el fuerte crecimiento del gasto público es un resultado de la inflación. En estos últimos años, y con validez general, el aumento del gasto público se ha producido como consecuencia de la política antiinflacionista de mantener bajos determinados precios mediante una generosa política de subvenciones; de la política seguida de ayudar mediante créditos preferenciales, subvenciones públicas, y contratos, a empresas privadas con dificultades; de la nacionalización de empresas en grave crisis económica y financiera para defender una política de empleo de la mano de obra de esas empresas; de subvencionar los déficit incurridos por empresas estatales con las miras puestas en mantener el nivel de empleo en las mismas y para luchar contra la inflación manteniendo bajos sus precios; de mantener y/o aumentar unas nóminas numerosas y bien pagadas de funcionarios públicos en los distintos niveles de gobierno; de aceptar generosas indicaciones de los contratos

(37) Véase R. BACON y W. ELTIS, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Macmillan Press Ltda., Londres, 1978, 2.ª ed.

(38) Véase *The Dilemmas of Government Expenditure*, obra fruto de un Seminario sostenido en 1976 bajo el patrocinio del Institute of Economic Affairs, sobre el libro de BACON y ELTIS, edición de 1976, citado en la nota anterior. *The Dilemmas* ha sido publicado en Londres, 1976.

de obras y servicios concertados con las empresas concesionarias, por encima en muchas ocasiones de las elevaciones operadas en sus precios; y, en fin, del pago de pensiones y otros beneficios sociales que no sólo se han extendido, y duplicado, en forma harto generosa sino que, al igual que otras nóminas del gasto público, han visto indiciado su importe para hacer frente a la erosión monetaria. Con este esquema del gasto público para combatir la crisis y la inflación, sólo se ha conseguido acentuar crisis e inflación, al generar de un lado más ineficiencia, y de otro al favorecer la continuidad de los déficit presupuestarios que generan nuevas dosis de inflación.

Pero, así las cosas, ¿por dónde se corta el proceso? ¿aumentando los ingresos impositivos con objeto de cerrar la brecha inflacionaria, al equilibrar el presupuesto? ¿Actuando sobre el crecimiento del gasto público, con el fin de reducir ineficiencias y rigideces institucionales? Las predicciones y explicaciones formuladas acerca del crecimiento del gasto público (39) nos proporcionan la respuesta adecuada: ha de actuarse enérgicamente sobre el crecimiento del gasto público para detener, primero, y lograr una inflexión, después, de la tendencia a su crecimiento que se viene produciendo en la última década, y que, además, en presencia de una aguda crisis económica, con paro e inflación, ante la que la economía no encuentra una solución plausible, excepto la de ir parcheando los efectos de la crisis económica adoptando crecientes compromisos en materia de gastos públicos.

Sin embargo, es siempre más fácil hablar de reducir el gasto público que hacerlo. En efecto, está cada vez más extendida la opinión de que el gasto público es excesivo, significa despilfarro, resulta ineficiente, pero no resulta fácil saltar hacia recomendaciones concretas y específicas para su reducción. Pero es que, realmente, ¿puede reducirse el gasto público? Una diferencia sustancial entre el gasto público y el gasto privado, es que mientras en este último su coste está directamente relacionado con los beneficios que reporta, porque su beneficiario paga, con el gasto público esta percepción resulta, por lo menos, difusa. Su beneficiario percibe un halo de gratuidad porque mientras que el beneficio que se recibe es claramente perceptible, real y tangible, no lo son sus costes. Y ahí de nuevo enlazaríamos con la doctrina de la escuela de la *Public Choice*.

Este es un problema que se viene acentuando en los últimos años en la esfera de los gobiernos locales, que merced a la creciente importancia de los recursos que vienen recibiendo de los gobiernos de niveles superiores, me-

(39) Véase Otto A. DAVIS, M. A. H. DEMPSTER y Aaron WILDAVSKY, «Toward a Predictive Theory of Government Expenditure: U.S. Domestic Appropriations», *British Journal of Political Science*, 1974, págs. 419-452; y Rudolf KLEIN, «The Politics of Public Expenditures: American Theory and British practice», *British Journal of Political Science*, 1976, págs. 401-432.

diante los sistemas de subvenciones globales y/o de participaciones en los ingresos estatales, están experimentando un fenómeno cada vez más extendido de *free-rider*. Como sea que sólo una fracción del gasto público local resulta financiada con ingresos públicos locales, se está alcanzando una posición cómoda para los gobiernos locales que perciben dinero público recaudado en una base territorial más amplia, incluso nacional. Pero esta misma comodidad perjudica considerablemente el control político local del gasto público; hay que tener en cuenta que dicho control político no se deterioraría en el caso de que los ciudadanos de cada jurisdicción fuesen directamente contribuyentes a la misma por la cuantía de todos sus ingresos presupuestarios.

El problema de reducir el gasto público se acentúa por la elevada rigidez a la baja de una amplia proporción del mismo, que está virtualmente fijado y es de muy difícil disminución por lo menos a corto plazo. En efecto, el servicio financiero de la deuda está fijado por una obligación contractual; los beneficios de la Seguridad Social, una vez fijados, adquieren la misma naturaleza; las retribuciones al personal adquieren firmeza y fijeza normalmente inmovibles; los contratos de suministros y de prestación de servicios, resultan imprescindibles siempre, y casi siempre irreducibles en su cuantía; el volumen de transferencias y de subvenciones, en fin, exigirían para su modificación un cambio importante en las actitudes políticas y claramente distinto de aquellas adoptadas en las dos últimas décadas. Más bien nos encontramos en presencia de poderosas y sutiles fuerzas que hacen que el crecimiento del gasto público tenga naturaleza automática o repetitiva (40). El crecimiento de la fuerza de trabajo que emplea el sector público debería ser también objeto de atención a la hora de estudiar las posibilidades de reducir el gasto público y a la hora de aceptar, incluso, reducciones o regulaciones de empleo tanto en el sector público directo como en su subsistema de empresas públicas.

La dificultad de concretar los conceptos susceptibles de soportar reducciones de gasto público resulta cada vez más señalada (41), y la generalidad y superficialidad con que en todo tiempo y lugar viene tratándose el tema no favorece la comunicación de experiencias fructíferas que permitiría el conocimiento concreto del modo utilizado y de sus resultados. En cualquier caso, cabe reiterar, finalmente, que los procedimientos parlamentarios habitualmente utilizados para estudiar el contenido y ejercer el control sobre las propuestas de gasto público, mientras exageren el grado de separación que la división del trabajo exige en el estudio de ingresos y gastos públicos, la

(40) Véase C. SANDFORD y Ann ROBINSON, «A Decade of Unprecedented peace-time growth», y «Where do we go from here?», en *The Banker*, 1979, 1.241-1.255.

(41) El capítulo 20: «Where would you cut?», constituye el punto más débil de la por muchos conceptos interesante obra de David GALLOWAY, *The Public Prodigals. The growth of public spending and how to control it*, Temple Smith, Londres, 1976.

tendencia que experimentarán estos últimos estará absolutamente divorciada de la que sigan los ingresos. Lo que por sí mismo ayudará a perpetuar el crecimiento del gasto público en relación con cualesquiera magnitudes.

5. LA REDUCCION DE IMPUESTOS EN CALIFORNIA COMO EJEMPLO

La conocida Proposición 13 por la que se ha aprobado una modificación sustancial en la Constitución y en el sistema fiscal de California, votada favorablemente en el Referéndum que tuvo lugar el 6 de junio de 1978, tiene por objeto básico reducir el gasto público. La aprobación de la enmienda Jarvis-Gann —conocida popularmente como la Proposición número 13— no es más que una consecuencia de la oposición de una década de desarrollo económico en la que se ha manifestado, además, una aguda oposición a la marcha del sector público interior de aquel estado norteamericano (42). El interés del análisis de esta Proposición, en particular por lo que se refiere a su génesis, contenido y consecuencias posteriores, se centra en su inserción dentro de una corriente de oposición al sistema tributario que en los últimos años se ha venido reiterando en los países con una mayor tradición democrática y de cumplimiento con sus obligaciones tributarias, tales como Dinamarca, Suecia, Alemania, Gran Bretaña y Suiza. En todos esos países se han registrado importantes movimientos de rechazo respecto de la carga tributaria imperante, incluso en algunos casos produciendo destacados efectos sobre los resultados electorales en dichas naciones. En definitiva, no parece sino que se haya alcanzado en algunas latitudes el límite, que es de naturaleza psicológica, de la capacidad tributaria: la carga tributaria resulta «insoportable» de ahí en adelante.

En el caso de California, la reducción impositiva de 1978 ha pasado por un dilatado período de gestación que se inició en 1968, y que fracasó consecutivamente en 1968, 1972, y 1973. En 1978, en cambio, el resultado favorable de la Proposición 13 se obtuvo por una votación de 2 a 1 (64,8 síes, y 35,2 noes), resultado que es digno de tenerse en cuenta porque paralelamente se votó otra proposición de reducción de impuestos que fue rechazada, pero que, en cualquier caso no sólo significa una amplia mayoría en favor de una disminución de impuestos, sino que la disminución de la carga impositiva —bajo una u otra modalidad— parece ser un deseo ampliamente extendido,

(42) Véase especialmente el Symposium organizado por National Tax Association—Tax Institute of America, publicado bajo el título «Proceedings of a Conference on Tax and Expenditure Limitations», *National Tax Journal*, vol. XXXII, n.º 2, junio 1979, suplemento; y la publicación del Congressional Budget Office, *Proposition 13: Its Impact on the Nation's economy, federal revenues and Federal Expenditures*, Government Printing Office, Washington, D.C., julio 1978.

cuando menos en California (43). Cabe añadir una breve consideración acerca de la situación de la Hacienda pública de California, y los recientes acaecimientos de naturaleza impositiva que pudieron ejercer una influencia directa sobre la decisión del electorado. El clima fiscal de California se había ido enrareciendo, lo que creaba las condiciones óptimas para la introducción de la Enmienda que nos ocupa, y se enrareció todavía más rápidamente en la primavera de 1978.

En efecto, se dan tres razones básicas en orden a este enrarecimiento del clima fiscal: a) *la evolución de la carga impositiva estatal-local durante las dos últimas décadas*, que la había llevado hasta el nivel más alto de toda la nación, y que, incluso después de la reducción impositiva acordada, seguiría manteniendo el liderazgo nacional en este terreno, y que se había particularmente acentuado en los años anteriores lo que permite destacar la importancia adversa del esfuerzo fiscal soportado por los ciudadanos de California; b) *la fuerte carga impositiva que representaba el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en aquellas residencias ocupadas por sus propietarios*, dado lo elevado del gravamen en California en relación con los restantes estados, la importancia de dicho impuesto es notoria en California; esto, sumado al rápido crecimiento de los precios de mercado en los edificios unifamiliares sometidos cada vez más a una fuerte demanda en las zonas metropolitanas de California, que significó una fortísima expansión de las bases impositivas de ese impuesto, hizo crecer de forma sustancial la importancia de ese gravamen, al que se le señalaron para su rechazo y/o reducción las importantes limitaciones que presenta en términos de equidad; y c) *el crecimiento del superávit presupuestario estatal a partir de 1975-76 y las perspectivas para su crecimiento posterior*, a caballo del hecho de que la elasticidad ingresos-renta personal de los tres impuestos principales (renta, ventas e inmobiliario) resultaba bastante superior a la unidad, y de que la tasa de inflación por un lado, y la fuerte actualización de los valores base impositiva del impuesto inmobiliario, por el otro, acentuaban todavía más la tendencia al superávit lo que facilitaba y hacía incluso inexcusable la reducción de impuestos (44).

Aparte de estas consideraciones de técnica impositiva y presupuestaria, con toda seguridad que influyó en la decisión adoptada en el mes de junio el que los contribuyentes por el impuesto inmobiliario recibiesen en el mes de mayo —normalmente se les remite en el mes de julio— la comunicación de

(43) Véase M. S. BEAUMONT, «Proposition 13: A decade of Development in California», *National Tax Association*, Proceedings of the 61th Conferencie, Philadelphia, 1978, págs. 153-162.

(44) Véase W. H. OACKLAND, Proposition 13 - Genesis and Consequences», en *Proceedings of a Conference on Tax and Expenditure Limitations*, op. cit., págs. 387-409.

un aumento promedio en relación con el año anterior superior al 60 %. Cabe señalar que en los Angeles el aumento promedio notificado se situó en el 120 % respecto al ejercicio anterior (45).

El contenido de la Proposición 13 puede sintetizarse de la forma siguiente:

1. Los tipos impositivos del impuesto inmobiliario se limitan al 1 % del valor actual de mercado, al que cabe añadir el porcentaje necesario para atender al servicio financiero de la deuda aprobada por los votantes antes del ejercicio 78-79.

2. Los valores estimados se retrotraen a los mismos aplicados en el ejercicio 1975/76, igualando entre los distintos municipios al alza o a la baja hasta el valor de mercado correspondiente a aquel ejercicio. La actualización futura por razón de la inflación en ningún caso superará la tasa del 2 % anual. Las nuevas construcciones se valorarán a los precios del momento. Con todo lo cual se reducen sustancialmente las bases impositivas, se garantiza la estabilidad de la cuantía de ese impuesto y se discrimina en contra de las nuevas construcciones, lo que significará una sustancial, aunque paulatina, pérdida de importancia relativa del impuesto inmobiliario.

3. En el futuro, la aprobación de nuevos impuestos estatales, o incrementos en los mismos, deberá ser aprobada por una mayoría de 2/3 en ambas cámaras, y, en ningún caso, se podrán aprobar nuevos impuestos sobre las ventas, y sobre transmisiones de bienes inmuebles.

4. Los gobiernos locales, excepto por lo que se refiere al impuesto inmobiliario, sólo podrán establecer impuestos especiales con la aprobación de 2/3 de los votantes de la jurisdicción afectada, y siempre que esté dentro de los poderes otorgados en la Constitución del estado, a esos gobiernos (46).

Este conjunto de medidas se estimó que significaría una reducción del orden del 57 % de la recaudación del impuesto inmobiliario en todo el Estado, lo que afectaría a los ingresos presupuestarios en un 23 %, y significaría una menor recaudación del orden de los 7.000 millones de dólares, que no debería sino enjugar el superávit presupuestario previsto, saldando el presupuesto en equilibrio y forzando, a lo sumo, a un incremento en algunos gobiernos locales, en otros ingresos —tasas, derechos y otros impuestos— para equilibrar sus presupuestos. La reducción impositiva producida sobre el impuesto inmobiliario ayudará, además, a mejorar los efectos distributivos de la imposición global tanto como consecuencia directa del mayor peso relativo que adquiere el impuesto estatal sobre la renta, como por la influencia directa sobre el sistema de General Revenue Sharing, en favor de los municipios.

(45) Véase M. S. BEAUMONT, «Proposition 13...», op. cit., pág. 159.

(46) Véase Congressional Budget Office, *Proposition 13...*, op. cit., págs. 1-3.

Los únicos efectos adversos son los que se prevé se producirán sobre precios, empleo y renta (47). Los precios se espera que se reducirán levemente en los ejercicios 1979 y 1980, y que se producirá un retroceso en el P.I.B. de California de entre 6 y 8 miles de millones de dólares respectivamente en 1979 y 1980, así como una reducción en el nivel de ocupación de entre 60 y 30 mil puestos de trabajo, respectivamente, en esos ejercicios.

En definitiva, sólo surtirán efectos apreciables sobre el esfuerzo fiscal —con efectos adversos respecto de la participación estatal y municipal en el sistema de General Revenue Sharing— y sobre los recursos a disposición de los gobiernos estatal y locales procedentes de aportaciones concertadas —con el gobierno federal y/o sus agencias— que serán más importantes en los casos en que esta concertación de fondos a aportar (matching grants) sean de naturaleza abierta que no cuando sean cerradas.

6. CODA

En última instancia hay que señalar más su valor formal que no su contenido material dado que, al no afectar de forma sustantiva a la magnitud y a la evolución de los gastos públicos, la Proposición 13 ha sido más una reforma tributaria de naturaleza progresiva que ha trasladado el peso básico de la Hacienda californiana desde el impuesto inmobiliario al impuesto sobre la renta, que no una línea de defensa ante el crecimiento del gasto público. Otro aspecto de esta Reforma tributaria que cabe destacar es que al vencerse el equilibrio recaudatorio del lado del estado, la enmienda aprobada es muy posible que erosione el grado de control local sobre el gasto público. Este mismo grado de control puede venir afectado en razón a que la distribución de la recaudación obtenida tiene lugar en base a una área supramunicipal lo que permite aumentar relativamente los ingresos de los gobiernos locales más débiles a expensas de los más ricos (48).

Las circunstancias especiales que concurrían en el caso de California a la hora de la adopción de la Proposición 13 hacen que no pueda considerarse la decisión tomada como un paso destacado en favor de la reducción de impuestos (49). Ello es así, porque ha podido reducirse la carga impositiva sin

(47) *Ibíd.*, págs. 7-11.

(48) Véase W. H. OAKLAND, «Proposition 13 - Genesis and Consequences», *op cit.*, pág. 405.

(49) Milton FRIEDMAN, que participó activamente en la campaña en favor de la Proposición 13, a pesar de que reconoce que la enmienda JARVIS-GANN tiene muchos defectos, señala que su éxito servirá para poner obstáculos a posteriores aumentos del gasto público. Véase su *Tax Limitation, Inflation, and the Role of Government*, The Fisher Institut, Dallas, Texas, 1978, págs. 14-15.

crear ni un déficit presupuestario ni una reducción en el nivel de prestación de servicios, lo cual resulta sumamente importante en razón a que ello no planteó —ni plantea por el momento— la exigencia de reducir con el nivel de prestación de servicios el nivel de empleo del sector público estatal-local. Quizás lo más importante de la Proposición Jarvis-Gann para nuestro estudio radique en el contenido de los párrafos 3 y 4, por los que se introduce una reforma constitucional consistente en la exigencia de un voto de mayoría reforzada para la alteración de la cuantía de los impuestos, y una nueva enmienda constitucional para la introducción de nuevos impuestos, lo que viene a significar un freno importante al crecimiento futuro del gasto público, por cuanto limita de forma muy específica la posibilidad de obtener mayores ingresos públicos.

Es en este sentido que cabe atribuir importancia a la mencionada Proposición 13, como término de referencia no para reducir la carga impositiva, sino como una fórmula de establecer limitaciones de rango constitucional que, indirectamente, limiten el crecimiento del gasto público hasta aquella dimensión exactamente querida por los ciudadanos. Es por esta razón que, en la misma línea que postula la escuela de la *Public Choice* de progresar hacia una superior transparencia en la revelación de las preferencias individuales, hay que señalar que las leyes de limitación de los impuestos no son «antidemocráticas», sino que con toda seguridad son «más» democráticas que sus contrarias por cuanto la inercia institucional hace que sea más laboriosa su aprobación. Sí pueden ser «antidemocráticas» o más bien «no progresistas» aquellas leyes fiscales que respondan al segundo de los principios liberales señalados por F. A. VON HAYEK:

- 1) el gobierno no debe exigir el monopolio, ni que se impida que se apliquen los nuevos métodos de rendir servicios por medio del mercado;
- 2) que los medios se obtengan a partir de principios uniformes de imposición, y que los impuestos no redistribuyan la renta; y
- 3) sólo deberán prestarse aquellos servicios públicos que sirvan para *toda* la colectividad, y no aquellos que son meramente bienes colectivos de grupos particulares (50).

(50) Véase F. A. HAYEK, *Economic Freedom and Representative Government*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1976, 2.ª ed., pág. 14. En este sentido resulta sumamente ilustrativa la distinción básica que formula G. J. STIGLER, en *The Citizen and the State*, University of Chicago Press, 1975, cap. I, «The Unjoined Debate», entre conservadores y liberales.

Milton FRIEDMAN populariza el análisis de la escuela de la *Public Choice* al ocuparse del tema (51). Nos recuerda que nuestro sistema de aprobar gastos públicos actúa de forma absolutamente independiente de otras consideraciones alternativas, y sólo en la perspectiva de los beneficios —y no de los costes— que cada programa individualmente considerado reportará. Nos señala que desde esta óptica parcial todos sin excepción somos culpables del crecimiento del gasto público. Este crece por la presión de los grupos de intereses que somos todos y cada uno de los ciudadanos. Desde un punto de vista técnico habría que actuar directamente sobre el crecimiento del gasto, y no actuar limitando, en su lugar, los impuestos. Entre otras razones, porque un recorte en los impuestos sería una actuación parcial que llevaría al déficit presupuestario y de allí a la inflación, lo que significa introducir un nuevo impuesto subrepticamente, de resultados distributivos normalmente perversos. En su lugar, lo que debería producirse es una reducción del gasto público hasta un nivel prefijado en términos de una fracción de la renta.

Es en este punto en el que se critican aquellos esfuerzos encaminados a conseguir una enmienda constitucional encaminada a equilibrar el presupuesto del sector público para todos y cada uno de los ejercicios y es en este sentido que la propuesta de FRIEDMAN se vence por el lado de limitar el gasto público directamente hasta una fracción predeterminada del ingreso, a diferencia de la recomendación de BUCHANAN que manifiesta su confianza en el voto ponderado de los ciudadanos para que, a través de él, y de un equilibrio presupuestario de naturaleza constitucional, se limite el crecimiento del gasto público al existir un límite deseado, y de cuantía global idéntica al nivel de impuestos a exaccionar. Pero, por supuesto, que ésta es la posición teórico-formal de BUCHANAN.

FRIEDMAN concluye su exposición diciendo que está en favor de reducir los impuestos hasta una fracción concreta de la renta, que es inferior a la habitual hoy en día en las sociedades occidentales modernas —bajo cualesquiera circunstancias, con cualquier excusa, y por cualquier razón—. Justifica esta posición poco tecnificada, pero práctica en fin, en que mientras sean los burócratas —y no los ciudadanos contribuyentes— quienes decidan en qué gastar los fondos públicos, jamás habrá fórmula operativa alguna capaz de superar la visión parkinsoniana de que el sector público es capaz de gastar cuanto recaude cualquier sistema fiscal, y un poco más (52).

(51) Véase *Tax Limitations, Inflation and...*, op. cit., págs. 16-21.

(52) Véase M. FRIEDMAN, op. cit., pág. 19.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

«Esta creencia implícita en la existencia de un cuerpo de conocimiento científico, adquirido independientemente de toda valoración, es, según lo veo ahora, un empirismo ingenuo... En todo trabajo científico hay un elemento apriorístico que no puede escapársenos. *Antes de que puedan darse respuestas es preciso formular los interrogantes... Las valoraciones están así implicadas ya necesariamente en la etapa en que observamos los hechos... Por ello he llegado a creer en la necesidad de trabajar siempre, desde el principio hasta el fin, con premisas valorativas explícitas.*»

Gunnar MYRDAL

El elemento político en el desarrollo de la teoría económica, Gredos, S. A.; Madrid, 1967, pág. 9.
(Es la traducción del Prólogo a la edición inglesa de 1953.)

CONCLUSIONES

Este estudio, después de formular una amplia revisión de la tendencia secular al crecimiento del Sector Público, y después las tentativas para limitar dicho crecimiento alcanza una conclusión escéptica; *el crecimiento del Sector Público resulta un hecho irreversible que facilitará el tránsito pacífico de sistema económico.*

Efectivamente, el crecimiento del Sector Público se confirma como una tendencia secular, y sin excepción en la doctrina, y así se presume que se conducirá también en el marco de la Sociedad postindustrial, lo que refuerza la tendencia a una creciente ineficiencia fruto de la cada vez mayor cantidad de recursos que se asignan al margen de los mecanismos de mercado.

La creación del Estado del Bienestar como elemento interpuesto entre el Estado socialista y el Estado capitalista, que ha intentado crear la visión para los trabajadores de un número creciente de logros socialistas, posiblemente no habrá hecho más que acelerar, de un lado, y suavizar, del otro, el tránsito hacia un sistema económico ajeno al de mercado. Acelerar, al facilitar el advenimiento de la Sociedad socialista, y suavizar, al posibilitar tal advenimiento de un modo fundamentalmente evolutivo y no revolucionario.

El agotamiento del modelo económico keynesiano en su aplicación a unas circunstancias distintas para las que fue creado, y la incapacidad del marco teórico del Estado del Bienestar para mantener unos bajos niveles de desempleo, compatibles con una situación de equilibrio, y limitando asimismo el grado de intervención del Sector Público, ha producido una caída de los beneficios y una acentuación de la crisis económica, a la que la doctrina económica no ofrece una solución efectiva.

Así las cosas, la única solución plausible apunta en la dirección de un cambio hacia una renovada confianza en el papel de los mecanismos de mercado, hacia un desmantelamiento progresivo del actual poder del Estado, y hacia una sustancial disminución del número y de la importancia de las actividades de regulación. Pero no en sentido contrario.

Las propuestas de supresión de gastos, de reducción de impuestos, y de garantizar constitucionalmente el equilibrio presupuestario de cada año van en esa dirección. Dirección que aun siendo acertada en el plano económico, no lleva trazas de cumplimiento en los planos institucional y político, y tal como se ha señalado en el análisis pormenorizado del fracaso que han constituido las distintas líneas de actuación que se han aplicado a limitar el crecimiento del gasto público.

La conclusión que se alcanza en este sentido, si bien de forma renovada y a partir de una problemática básicamente específica, resulta en buena medida paralela a la suministrada por J. A. SCHUMPETER en su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, de ahí que se juzgue oportuno traer aquí la posición del gran maestro austriaco. Para él «derrotista es el que, mientras clama servir a la Cristiandad y a todos los demás valores de nuestra civilización, rehusa, sin embargo, levantarse en su defensa, siendo indiferente que acepte su derrota como una conclusión prevista de antemano, o se engañe a sí mismo con vanas esperanzas contra toda esperanza. Pues ésta es una de aquellas situaciones en que el optimismo no es sino una forma de deserción» (1).

Y esto lo afirma quien señala que no cree que pueda sobrevivir el capitalismo, en razón a su propio y desmedido éxito, si bien de cualquier modo añade:

«Lo que importa en todo análisis de prognosis social no es el sí o el no que comprendían los hechos y argumentos conducentes a tal conclusión, sino estos mismos hechos y argumentos, que son los que contienen todo lo que hay de científico en el resultado final. *Todo lo demás no es ciencia, sino profecía*. El análisis, ya sea económico o verse sobre otras disciplinas, nunca puede dar lugar más que a una exposición acerca de las tendencias existentes en

(1) J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ed. Aguilar, México, 1961, 2.ª ed., pág. 14.

un modelo que ha sido objeto de observación. *Y éstas no nos dicen nunca lo que sucederá al modelo, sino solamente lo que sucedería si continuasen actuando lo mismo que habían actuado durante el intervalo abarcado por nuestra observación, y si no entraban en juego otros factores. "Inevitabilidad" o "necesidad" no pueden significar más que esto.»* (2)

En última instancia, hay que advertir que en este terreno el problema académico que más se toma en consideración es el de cómo administra el capitalismo las estructuras existentes, siendo así que el problema relevante es el de descubrir cómo las crea y cómo las destruye. Mientras no se tenga plena conciencia de ello, no se llegará a comprender —sobre todo si no se reconoce la importancia singular que el tema analizado tiene— porque es precisamente en el campo del estudio de la Economía del Sector Público en el que se están asentando las corrientes más acreditadas de entre las que se preocupan por el porvenir del sistema económico occidental, cuando en una visión superficial y precipitada parecería que la afición por el estudio del Sector Público habría de ser lo que estuviese más reñido con la adscripción a unos postulados liberales.

Con toda seguridad que la creciente adscripción de los estudiosos de la Economía del Sector Público a postulados más liberales, es una reacción a la situación que están cotidianamente enfrentando, de constatar las consecuencias adversas de un crecimiento desbordante e injustificado del Sector Público, merced a la ineficiencia de la administración de recursos que procura. Y al hecho de que como «comunidad científica» tienen una responsabilidad fundamental consistente en hacer compartir esta preocupación al resto de sus conciudadanos, merced a su mejor conocimiento —profesional— del tema. Hacerlo así es una actuación responsable y no derrotista, y una prueba evidente de que no desertan de sus responsabilidades como comunidad científica.

(2) J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo...*, op. cit., pág. 95.

BIBLIOGRAFIA

- ACHARA, S. N.: «Public Enterprise Pricing and Social Benefit-cost Analysis». *Oxford Economics Papers*, marzo 1972, págs. 36-53.
- ADAMS, H. C.: *The Science of Finance*. New York, 1828.
- AKIN, J. S.; FIELDS, G. S., y NEENAM, W. B.: «A Socioeconomic Explanation of Demand for Public Goods». *Public Finance Quarterly*, abril 1973, 1 (2), págs. 169-189.
- ALBI IBÁÑEZ, E.: «Problemas de la elección Colectiva. Un Comentario Crítico del modelo de elección colectiva». *Hacienda Pública Española*, 1974, n.º 26, págs. 147-156.
- ALBI IBÁÑEZ, A. (ed.): *Introducción al análisis coste-beneficio*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976.
- ALCHIAN, A. A.: *Pricing and Society*. Occasional Paper, n.º 17, Institute of Economics Affairs, Londres, 1967.
- ALVAREZ RENDUELES, José Ramón: «Hacia una teoría positiva del gasto público». *Hacienda Pública Española*, 1971, n.º 9, págs. 73-101.
- ALVAREZ RENDUELES, José Ramón: *La Dinámica del Gasto Público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- ANDIC y VEVERKA, J.: «El crecimiento del Gasto Público en Alemania desde la unificación», en ALVAREZ RENDUELES, J. R. (ed.), *La dinámica del Gasto Público*, páginas 299-426. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- ANDRÉ, C., y DELORME, R.: «The long-run Growth of Public Expenditure in France». *Public Finance*, 1978, 1/2, págs. 42-67.
- ARESTIS, P.; FROWEN, S. F., y KARAKITSOS, E.: «The Dynamic impacts of Government Expenditure and the Monetary Base on Aggregate Income: The case for Four O.C.D.E. countries, 1965-1974». *Public Finance*, 1978, 1/2, págs. 1-22.
- ARGÜELLO, C.: «El proceso presupuestario del gasto público». *Hacienda Pública Española*, n.º 51, págs. 151-165.
- ARONSON, J. R., y SCHWARTZ, E.: «Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments». *National Tax Journal*, 1973, junio, págs. 137-160.
- ARROW, K. J., y SCITOWSKI, T. (ed.): *Readings in Welfare Economics*. George Allen and Unwin, Londres, 1969.
- ARROW, J. K.: «Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities», en MARGOLIS, J. (ed.), *The Analysis of Public Output*, págs. 1-23. N.B.E.R., Columbia University Press, New York, 1970.
- ARROW, K.: *Elección Social y Valores Individuales*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

- BACON, R., y ELTIS, W.: «The implications for inflation, employment and growth of a fall in the share of output that is marketed». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1975, noviembre, págs. 269-295.
- BACON, R., y OTROS: *The Dilemmas of Government Expenditure*. Institute of Economic Affairs, Londres, 1976.
- BACON, R., y ELLIS, W.: «Declining Britain». *Sunday Times*, 2, 9, 16 y 23 noviembre 1975; y 14 diciembre 1977.
- BACON, R., y ELLIS, W.: *Britain's Economics Problem; Too few producers*. Macmillan, 1978, 2.ª edición.
- BACON, R., y ELTIS, W.: *The Economic Journal*, 1979, junio, vol. 69, págs. 402-415.
- BAHL, R.: «Studies on determinants of Public Expenditures: A Review», en Mushkin SELMA, J., y COTTON, J. F., *Functional Federalism: Grants-in Aid and PPB Systems*. State Local Finances Project of the George Washington University, 1968.
- BARAN, P. A., y SWEETZ, P. M.: *El Capital monopolista*. Siglo XXI, México, 1969.
- BARBERÁ, S.: «Teoría de la Elección Social». *Hacienda Pública Española*, n.º 44, páginas 247 y ss.
- BARCELLONA, P.: *Stato e Mercato*. De Donato, Bari, 1976.
- BAREA TEJEIRO, J.: «Pasos para la implantación en España de un presupuesto de programas». *Hacienda Pública*, 1971, n.º 11, págs. 319-328.
- BARRERE, A.: L'interpretation de la coexistence des économies publique et privée». *Finanzarchiv*, vol. 22, 2 abril 1963, págs. 218-246.
- BATES, T.: *Economic Man as Politician: Neoclassical and marxist theories of Government Behavior*. University Programs Modular Studies, General Learning Press, New York, 1976.
- BATOR, Francis M.: *The Question of Government Spending*. Harper & Brothers Publishers, New York, 1960.
- BATOR, Francis M.: «The simple analytics of welfare maximization», en BREIT, W., y HOCHMAN, H. M. (ed.), *Readings in Microeconomics*, págs. 385-413. Holt, Rinehart y Winston, New York, 1970.
- BATOR, Francis M.: «General Equilibrium, Welfare and Allocation», en BREIT, W., y HOCHMAN, H. M. (ed.), op. cit., págs. 385-413.
- BATOR, Francis M.: «The Anatomy of Market Failure», en BREIT, W., y HOCHMAN, H. M. (ed.), op. cit., págs. 457-476.
- BAUMOL, W. J.: «The Macroeconomics of Unbalanced Growth». *American Economic Review*, 1967, junio, págs. 415-426.
- BAUMOL, W. J.: *Welfare Economics and the theory of State*. G. Bell and Sons, Ltd., Londres, 1967.
- BAUMOL, W. J.: «Environmental Protection and Income Distribution», en HOCHMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.), *Redistribution through Public Choice*, págs. 93-114. Columbia University Press, New York and London, 1974.
- BAUMOL, W. J., y OATES, W. E.: *The Theory of Environmental Policy*, Prentice-Hall, Homewood, Illinois, 1975.
- BECK, Morris: «The Expanding Public Sector: Some contrary Evidence». *National Tax Journal*, 1976, marzo, págs. 15-21.
- BELL, Daniel: *Technology and the Frontiers of Knowledge*. The Frank Nelson Doubleday Lectures, New York, 1975.
- BELL, Daniel: *El Advenimiento de la Sociedad Postindustrial*. Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1976.
- BELL, Daniel: *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza Universidad, Madrid, 1977.

- BELL, Daniel: «La sociedad postindustrial». *Actualidad económica*, 28 de septiembre de 1979.
- BENDIX, Richard: «Burocracia», en SILLS, David (ed.), *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. Editorial Aguilar, S. A.; Madrid, 1974, vol. II, págs. 96-107.
- BENEYTO, L. R., y PALACIOS, Jesús: «Presupuesto Base Cero». *Hacienda Pública Española*, 1978, n.º 50, págs. 257-277.
- BERGSON, Abraham: «Social Choice and Welfare Economics Under Representative Government». *Journal of Public Economics*, 1976, 6, págs. 171-190.
- BETTELHEIM, Ch.: *The Transition to Socialist Economy*. Harvester Press, Sussex, 1978.
- BIRD, R. M.: *The growth of Government spending in Canada*. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1970.
- BIRD, R. M.: «Ley de Wagner sobre el crecimiento de la actividad estatal», en ALVAREZ RENDUELES, J. R. (ed.), *La dinámica del Gasto Público*, págs. 103-140. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- BIRD, R. M.: «The displacement effect: A critical note». *Finanzarchiv*, n.º 3, págs. 454-463.
- BLACK, D.: «Sobre la racionalidad en la toma de decisiones colectivas». *Hacienda Pública Española*, n.º 44, págs. 274 y ss.
- BLACK, D.: *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge University Press, 1958.
- BLANKART, Ch. B.: «Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie». *Public Finance*, 1975, 2, págs. 166-185.
- BLAUG, Mark: «Kuhn versus Lakatos, or paradigm versus research programmes in the history of economics». *History of Political Economy*, vol. 7, n.º 4, 1975, Winter, págs. 399-433.
- BLAUG, Mark: *The Cambridge Revolution: Success or failure?* Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, Londres, 1975.
- BODDY, R., y CROTTY, J.: «Class conflict and macropolicy». *Review of Radical Political Economy*, vol. 7, 1975, págs. 1-19.
- BOHM, P.: *Social Efficiency: concise introduction to welfare Economics*. Macmillan, Londres, 1973.
- BOLNICK, B. R.: «Government as a super Becker-altruist». *Public Choice*, 1979, 3/4, páginas 493-498.
- BONIN, J. M.; FINCH, B. W., y WATERS, J. B.: «Alternative Tests of the Displacement Effect Hypothesis». *Public Finance*, 1969, vol. XXIV, n.º 3, págs. 441-456.
- BORCHERDING, T. E. (ed.): *Budgets and Bureaucrats: The origins of Government Growth*. Duke University Press, Durham, 1976.
- BOWEN, H. R.: *Towards Social Economy*. Rinehart & Co., New York, 1948.
- BRADFORD, D. F.: «Benefit-cost Analysis and Demand Curves for Public Goods». *Kyklos*, 1970 (4), págs. 775-791.
- BRADFORD, D. F.: «Constraints on Public Action and Rules for social Decision». *American Economic Review*, septiembre 1970, págs. 642-654.
- BRADFORD, D. F., y OATES, W. E.: «Suburban Exploration of Central Cities and Government Structure», en HOCIMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.): *Redistribution through Public Choice*, págs. 43-92. Columbia University Press, New York and London, 1974.
- BREIT, W.: «Income Redistribution and Efficiency Norms», en HOCIMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.), *Redistribution Through Public Choice*, págs. 3-21. Columbia University Press, New York and London, 1974.
- BRETON, Albert: *The Economic Theory of Representative Government*. Aldine Press, Chicago, 1974.

- BRITTAN, S.: *Government and market economy*. Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, Londres, 1971.
- BROUSSALIAN, V. L.: «Non-Marketability and Public Expenditure Theory». *Public Finance*, marzo 1972, (1), págs. 9-24.
- BRONFENBRENNER, Martin: «The Structure of Revolution in the History of Economic Thought». *History of Political Economy*, 1971, vol. 3, I, Spring, págs. 136-151.
- BRENNAN, G., y BUCHANAN, J. M.: «Hacia una constitución fiscal frente al Leviatán». *Hacienda Pública Española*, n.º 56, págs. 346-358.
- BRENNAN, G., y BUCHANAN, J. M.: «Los instrumentos tributarios como restricciones sobre la disponibilidad de los ingresos públicos». *Hacienda Pública Española*, n.º 56, páginas 358-369.
- BROWNING, E. K., y BROWNING, J. M.: *Public Finance and the Price System*. Macmillan, New York, 1979.
- BRUNNER, K.: «Reflections on the Political Economy of Government. The persistent Growth of Government». *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1978, septiembre, págs. 649-680.
- BUCHANAN, J. M.: «The Pure Theory of Government Finance: A suggested approach». *The Journal of Political Economy*, diciembre 1949, págs. 496-505.
- BUCHANAN, J. M.: *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapell Hill, University of North Carolina Press, 1960.
- BUCHANAN, J. M.: «Externality». *Economica*, noviembre 1962, vol. 29, págs. 371-384.
- BUCHANAN, J. M.: «Joint supply, Externality and Optimality». *Economica*, vol. 33, noviembre 1966, págs. 404-415.
- BUCHANAN, J. M.: *The Demand and Supply of Public Goods*. Rand Mac Nally and Co., Chicago, 1968.
- BUCHANAN, J. M.: *Cost and Choice*. Markham Publisher, Chicago, 1969.
- BUCHANAN, J. M., y DEVLETGLOU, Nicos: *Academy in Anarchy*. Basic Books, New York, 1970.
- BUCHANAN, J. M.: *The Bases for Collective Action*. General Learning Press, New York, 1971.
- BUCHANAN, J. M., y TULLOCK, G.: *The Calculus of Consent*. Michigan Press, Ann Arbor, 1971, 4.ª ed.
- BUCHANAN, J. M., y TOLLISON, R. D. (ed.): *Theory of Public Choice*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.
- BUCHANAN, J. M.: *La Hacienda Pública en el proceso democrático*. Ed. Aguilar, S. A.; Madrid, 1973.
- BUCHANAN, J. M.: «Who should Distribute wath in a Federal system?», en HOCHMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.), *Redistribution through Public Choice*. Columbia University Press, New York and London, 1974, págs. 22-43.
- BUCHANAN, J. M., y FLOWERS, M.: *The Public Finances*. Richard D. Irwin, Homewood, 4.ª ed., 1975.
- BUCHANAN, J. M.: *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviatan*. University of Chicago Press, 1975.
- BUCHANAN, J. M., y WAGNER, R.: «The Expanding Public Sector: Wagner Squared». *Public Choice*, vol. 31, 1977, otoño, págs. 147-150
- BUCHANAN, J. M., y WAGNER, R. E.: *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press Inc., New York, 1977.
- BUCHANAN, J. M., y WAGNER, R. E. (ed.): *Fiscal Responsibility in constitutional democracy*. Martin Nijhoff, Boston, 1978.

- BUCHANAN, J. M.: *Freedom in Constitutional Contract*. Texas A and M University Press, 1978.
- BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E., y BURTON, J.: *The Consequences of Mr. Keynes*. The Institute of Economic Affairs, Hobart Paper, n.º 78, 1978.
- BUCHANAN, J. M., y OTROS: *The Economics of Politics*. Institute of Economic Affairs, Londres, 1978.
- BUCHANAN, J. M.: «El sector Público frente al sector Privado en una economía de mercado». Seminario del Centro de Estudios y Comunicación Económica, Madrid, 1978.
- BUCHANAN, J. M.: «Public Choice and Public Finance». Proceedings of the 34th Congress of the International Institute of Public Finance. Editions Cujás, París, 1980.
- BUCHANAN, J. M.: «Hacienda Pública y Elección Social». *Hacienda Pública Española*, número 40, págs. 9-28.
- BUCHANAN, J. M.: «Toward Analysis of Closed Behavioral Systems», en BUCHANAN, J. M., y TOLLISON, R. D., op. cit., págs. 11-23.
- BURKHEAD, J., y MINER, J.: *Public Expenditure*. Macmillan, Londres, 1971.
- BURKHEAD, J., y MINER, J.: «La política de la elección Colectiva». *Hacienda Pública Española*, n.º 15, págs. 194-208.
- CALLE SÁIZ, R.: «El Gasto Público en el Mercado Común y en España (1957-1967)». *Hacienda Pública Española*, 1970, 6/7, págs. 43-74.
- CANO SIMÓN, T.: «Consideraciones en torno a las reducciones de gasto público en Gran Bretaña». *Hacienda Pública Española*, n.º 40, págs. 53-66.
- CARLI, P. de: *Constituzione e attività Economica*. Ed. Cedam, Padova, 1978.
- CASAHUGA, Antoni: «Hacia una teoría económica de la burocracia». *Hacienda Pública Española*, n.º 52, págs. 258-266.
- CASAHUGA, Antoni (ed.): *Democracia y Economía Política*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
- CASSESE, S.: *Burocrazia ed economia pubblica*. Il Mulino, Bologna, 1978.
- CERRONI, Umberto: *Problemas de la transición al socialismo*. Editorial Crítica, Barcelona, 1979.
- CLOWER, R. W.: «The Keynesian Counter-Revolution: A theoretical approach», en HAHN, F. H., y BRECHLING, F. B. (ed.): *The Theory of Interest Rates*, Macmillan, Londres, 1965, págs. 103-125.
- CLARK, C.: «Public Finance and Changes in the Value of Money. *The Economic Journal*, 1945, diciembre, págs. 371-389.
- CLARK, C.: *Taxmanship*. Hobart Paper, Londres, 2.º ed., 1970.
- COLEMAN, J. S.: «The Possibility of a Social welfare function», *American Economic Review*, noviembre 1966, págs. 1.105-1.122.
- COLM, G., y HELZNER, M.: «The Structure of Government Revenue and Expenditure in relation to the Economic Development of the United States», en *L'Importance...*, Institut International des Finances Publiques, 1960.
- COLM, G.: «The Public Interest: Essential key to public policy», en FRIEDRICH, C. J. (ed.), *The Public Interest*. Aldine Press, New York, 1966, págs. 115-128.
- COMMISSION DE RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES: *Budget de Programmes*. París, 1972.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE: *Proposition 13: Its impact on the Nation's economy, federal revenues and federal expenditures*. U.S. Government Printing office, Washington, D.C., julio 1978.
- COOMBES, D.: *State Enterprise: Business or Politics?* George Allen and Unwin, Londres, 1971.

- CORRY, B.: «The Theory of Economic Effects of Government Expenditure in English Classical Political Economy». *Economica*, 1958, págs. 34-38.
- COSTA CUBERTA, Mercedes: *La Ley de Wagner y el comportamiento del gasto público. Posibilidades de aplicación en una sociedad postindustrial*. Tesina de Licenciatura leída en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Barcelona, septiembre 1978.
- COUGH, I.: «State Expenditures in Advanced Capitalism». *New Left Review*, julio-agosto 1975, págs. 56-61.
- CULYER, A. J. (ed.): *Economic Policy and Social Goals*. Martin Robertson, Londres, 1974.
- CUTT, J.: *A planning, Programming and Budgeting Manual. Resource Allocation in Public Sector Economics*. Praeger, New York, 1974.
- CHELLIAH, Rajah J.: «Trends in taxation in developing countries». *I.M.F. Staff Papers*, julio 1971, págs. 254-331.
- CHELLIAH, R. J.; BAAS, H. J., y KELLY, M. R.: «Tax ratios and Tax Effort in Developing Countries». *I.M.F. Staff Papers*, marzo 1975, págs. 187-205.
- CHEUNG, S. N. S.: *The Myth of Social Cost*. Institute of Economic Affairs, Londres, 1978. Existe versión castellana, Instituto Economía de Mercado, Madrid, 1980.
- DAHL, R. A., y LINDBLOM, Ch. E.: *Politics, Economics and Welfare*. Harper and Row, New York, 1963.
- DAVIS, O. A., y JACKSON, J. E.: «Representative Assemblies and Demands for Redistribution: The Case of Senate voting on the family Assistance Plan», en HOCHMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.): *Redistribution through Public Choice*. Columbia University Press, New York and London, 1974, págs. 261-288.
- DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H., y WILDAVSKY, A.: «Toward Predictive Theory of Government Expenditure: U.S. Domestic Appropriations». *British Journal of Political Science*, 1974, págs. 419-452.
- DELORME, H.: *L'impôt à l'époque du capitalisme monopoliste d'Etat*. Editions Sociales, París, 1965, *passim*.
- DE VITI DE MARCO, Antonio: *Principi di Economia Finanziaria*. Edizione Scientifiche Einaudi, Torino, 1953.
- DOWNES, A.: *Inside Bureaucracy*. Little, Brown and Co., Boston, 1967.
- DOWNES, A.: *La teoría económica de la democracia*. Aguilar, S. A., Madrid, 1973.
- DUE, John F., y FRIEDLANDER, Ann: *Government Finance: Economics of the Public Sector*. Irwin, Homewood, 5.ª ed., 1976.
- DUBIN, E.: «The Expanding Public Sector: Some contrary Evidence - A comment». *National Tax Journal*, 1977, marzo, pág. 95.
- DUNCAN K., Foley: «State Expenditure from a marxist perspective». *Journal of Public Economics*, 1978, págs. 221-238.
- EISENSTEIN, Louis: *The ideologies of Taxation*. Ronald Press, New York, 1961.
- EMI, Koichi: *Government Fiscal Activity and Economic Growth in Japan: 1868-1960*. Tokio, 1963.
- FABRICANT, S.: *The Trend of Government Activity in the U.S. since 1900*. Columbia University Press, 1952.
- FELDSTEIN, M. S.: «Distributional Preferences in Public Expenditure Analysis», en HOCHMAN, H. M., y PETERSON, G. E., *Redistribution through Public Choice*, págs. 165-205. Columbia University Press, New York and London, 1974.

- FELDSTEIN, M. S., y FRISCH, D.: *Local Government Budgeting: The Econometric Comparison of Political and Bureaucratic Models*. Working Paper Series, Harvard University, n.º 207, 1979.
- FERNÁNDEZ, J. J.: «Las necesidades preferentes y la teoría de los bienes públicos». *Hacienda Pública Española*, n.º 57, págs. 63 y 85.
- FERNÁNDEZ MAROTO, L.: «La clasificación funcional del Gasto Público». *Economía Financiera Española*, 1968, n.º 22, págs. 64-82.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D.: «Los ingresos y los gastos públicos en el Sector agrario». *Hacienda Pública Española*, n.º 48, págs. 67-84.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, F. J.: *La capacidad y el esfuerzo fiscal de los países*. Conferencia pronunciada en la Cámara de Industria, Madrid, 1970.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La organización y el Control del Sector Público Industrial en España». Instituto de Estudios Fiscales, *La Empresa pública en España: Aspectos Generales*, Madrid, 1972, págs. 169-221.
- FINDIA, M.: «L'evoluzione della funzioni dello Stato nella vita economica». *Studi Economici*, septiembre 1968, págs. 446-472.
- FIORINA, M. P., y NOLL, R. N.: «Voters, Bureaucrats and Legislators». *Journal of Public Economics*, 1978, págs. 239-254.
- FISHER, Gene H.: «The role of cost-utility Analysis in program budgeting», in David NOVICK (ed.), *Program Budgeting*. Harvard University Press, Cambridge, 1965, páginas 61-78.
- FORTE, F.: «I costi e i benefici della giustizia e il P.P.B.S.». *Revista di diritto Finanziario e Scienza della finanze*, diciembre 1968, págs. 591-649.
- FREY, Bruno S.: *Modern Political Economy*. Martin Robertson, Londres, 1978.
- FRECH, H. E., III: «The Public Choice Theory of Murray N. Rothbard a Modern Anarchist». *Public Choice*, vol. XIV, primavera 1973, págs. 143-154.
- FROMM, Gary, y TAUBMAN, Paul: *Public economics: theory and policy*, Macmillan, New York, 1973.
- FRIEDMAN, B. M.: «Crowding out or Crowding in? The Economic Consequences of Financing Government Deficits». *Brooking Papers on Economic Activity*, 1978, páginas 593-654.
- FRIEDMAN, Milton: *Capitalismo y libertad*. Ed. Rialp, Barcelona, 1966.
- FRIEDMAN, Milton: «Government Revenue from Inflation». *Journal of Political Economy*, agosto 1971, págs. 846-856.
- FRIEDMAN, Milton: *Unemployment versus inflation?* Institute of Economic Affairs, Londres, 1975.
- FRIEDMAN, Milton: *Inflation and unemployment: The new dimension of Politics*. Institute of Economic Affairs, Londres, 1978, 2.ª edición.
- FRIEDMAN, Milton: *Tax Limitation. Inflation and the role of Government*. The Fisher Institute, Dallas, Texas, 1978.
- FUENTES QUINTANA, Enrique: Prólogo al libro de Richard A. MUSGRAVE, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, S. A., Madrid, 1967, págs. IX-LXX.
- FUENTES QUINTANA, E.: «P.P.B.S. - Una introducción», en Charles L. SCHULTZE, *Política y Economía del Gasto Público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971, páginas 5-118.
- FUENTES QUINTANA, Enrique: «La política presupuestaria del sector público y la estabilidad económica a corto plazo: situación actual». *Hacienda Pública Española*, 1979, n.º 57, págs. 17-35.
- GALBRAITH, J. K.: *La sociedad opulenta*. Ariel, Barcelona, 1960.
- GALBRAITH, J. K.: *El nuevo estado industrial*. Ariel, Barcelona, 1968.

- GALBRAITH, J. K.: *La economía y el objetivo público*. Plaza y Janés, Barcelona, 1975.
- GALVANO, F.: *La istituzioni dell'economie di transizione*. Riunite, Roma, 1978.
- GALLAIS-HAMONNO, G.: *Les nationalisations, a quel price, pour quoi-faire?* Presses Universitaires de France, París, 1977.
- GANDHI, V. P.: «Wagner's Law of Public Expenditure: do Recent Cross-section studies confirm it?». *Public Finance*, 1971, n.º 1, págs. 44-56.
- GARCÍA PELAYO, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Universitaria, Madrid, 1977.
- GARCÍA TREVIJANO, J. A.: «Concepción unitaria del Sector Público», en VERDERA y TUELLS, E. (ed.), *La Empresa Pública*, 2 vols., págs. 61-98. Studia Albornotiana X, Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, 1970.
- GENDT, Rien vas: «P.P.B.S. in education and the Need for a Look-out Function». *Public Finance*, 1972 (2), págs. 167-174.
- GLADDEN, E. N.; GOLEM BIEWSKY, R. T.; GIBSON, F., y CORNOG, G. Y.: *The Size and Growth of Government Expenditures*. University of York, 1965.
- GOFFMAN, I. J.: «On the Empirical Testing of "Wagner's Law". A technical note" *Public Finance*, 1968, n.º 3, págs. 359-364.
- GOLA, G.: «Introducción al análisis de los efectos redistributivos (fiscales) de las empresas públicas», en VERDERA y TUELLS, E. (ed.), *La Empresa Pública*, 2 vols., páginas 401-422. Studia Albornotiana X, Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, 1970.
- GOLDSCHIED, R.: «Estado, presupuesto público y sociedad. Esencia y contenido de la Hacienda desde el punto de vista de la sociología». *Hacienda Pública Española*, n.º 58, págs. 334 y ss.
- GORDON, Scott: «The New Contractarians». *Journal of Political Economy*, vol. 84, 1976, n.º 3, pág. 583.
- GREFFE, Xavier (ed.): *Economie Publique*. Economica, París, 1975.
- GUPTA, S. P.: «Gasto público y desarrollo económico: análisis Cross-section», en ALVAREZ RENDUELES, J. R. (ed.), *La Dinámica del Gasto Público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, págs. 271-298.
- GUPTA, S. P.: «Gasto público y desarrollo económico: análisis de Series Temporales», en ALVAREZ RENDUELES, J. R. (ed.), *La Dinámica del Gasto Público*, págs. 167-226. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- GUSTAFFSON, Bo (ed.): *Post-industrial Society*. Croom-Helm, Londres, 1979.
- HARBERGER, A. C.: *Taxation and Welfare*. Ed. Little Brown, Boston, 1974.
- HADJIMATHEOU, G.: *Economic Theory and Expanding State Activity*. Thames Papers in Political Economy, otoño 1976.
- HADJIMATHEOU, G., y SKOURAS, A.: «Britain's Economic Problem: The Growth of the Non-Market Sector?: An interchange». *The Economic Journal*, junio 1979, páginas 392-401.
- HARPER, E. L.; KRAMER, F. A., y ROUSE, A. M.: «Implementation and use of P.P.B. in Sixteen Federal Agencies». *Public Administration Review*, 1969, noviembre/diciembre, págs. 623-632.
- HARRINGTON, Michael: «Sociedad postindustrial y la economía del bienestar». *Información Comercial Española*, marzo 1977.
- HAVEMAN, R., y MARGOLIS, J. (ed.): *Public Expenditure and Policy*. Markham Publishers, Chicago, 1970.
- HAVEMAN, R.: *The Economics of Public Sector*. John Wiley and Sons, New York, 1976, 2.ª edición.

- HAYEK, F. A.: *Los fundamentos de la libertad* (2 vols.). Fundación Ignacio Villalonga, Valencia, 1961.
- HAYEK, F. A.: «A tiger by the tail». Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, Londres, 1973.
- HAYEK, F. A.: *Choice in Concurrence*. Institute of Economic Affairs, Londres, 1975.
- HAYEK, F. A.: *Economic Freedom and Representative Government*. Institute of Economic Affairs, Londres, 1976, 2.ª ed.
- HAZLITT, H.: *Man vs. the Welfare state*. Arlington House, New Rochelle, New York, 1970.
- HAZLITT, H.: «Why inflation is worldwide». *Freeman*, junio 1977.
- HAZLITT, H.: «What spending and deficits do». *Freeman*, febrero 1977.
- HEAD, John G.: *Public Goods and Public Welfare*. Duke University Press, 1974.
- HECHO, H., y WILDAVSKY, A.: *The private Government of Public Money*. Macmillan, Londres, 1977.
- HENDERSON, A. M.: «The pricing of public utility undertaking», en ARROW, K. J., y SCITOWSKY, T., (ed.), *Readings in Welfare Economics*, págs. 541-560. George Allen and Unwin, London, 1969.
- HERBER, B. P.: *Modern Public Finance*. Irwin, Homewood, 3.ª ed., 1975. (Existe versión castellana de esta obra, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977.)
- HETTICH, W.: «Burócratas y bienes públicos». *Hacienda Pública Española*, n.º 52, páginas 285-293.
- HINRICH, H. H.: *Una teoría general del cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo económico*. CEMLA, México, 1967.
- HIRSCH, W.: «Presupuesto por programas en el Reino Unido», en *Hacienda Pública Española*, 1974, n.º 31, págs., 214-221.
- HOCHMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.): *Redistribution through Public Choice*. Columbia University Press, New York and London, 1974.
- HOCHMAN, H. M.: *Rule Change and Transitional Equity*, en HOCHMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.), *Redistribution through Public Choice*, Columbia University Press, New York and London, 1974, págs. 320-338.
- HOLMANS, A. E.: «The growth of Public Expenditures in the united Kingdom Since 1950». *Manchester School of Economics and Social Studies*, diciembre 1968, vol. 36, n.º 4, págs. 313-338.
- HOLTERMANN, S. E.: «Externalities and Public Goods». *National Tax Journal*, 1971, junio, págs. 157-168.
- HOVEY, H.: *The Planning-Programming-Budgeting Approach to government Decision Making*. Praeger Publishers, New York, 1970.
- HUET, P.: «Contribution a l'étude des relations entre l'analyse coûts-avantages et le budget de programmes». *Public Finance*, 1972 (2), págs. 110-122.
- HUTT, W. H.: *Politically impossible...?* Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, Londres, 1971.
- INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES: *L'importance et la Structure des recettes et des Despeses Publiques*. Bruselas, 1960.
- INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES: *New Methods of Making Budgetary Choices*. Congreso de Nüremberg, septiembre 1971.
- JAY, Peter: *Employment, Inflation and Politics*. Institute of Economic Affairs, Londres, 1976.

- JOHNSON, E. S., y JOHNSON, Harry G.: *The Shadow of Keynes*. Basil Blackwell, Oxford, 1977.
- JOHNSON, H. G.: *The two sector model of general equilibrium*. George Allen and Unwin, Londres, 1971.
- JOINT ECONOMIC COMMITTEE, SUBCOMMITTEE ON ECONOMY GOVERNMENT: *The Planning-Programming-Budgeting System: Progress and Potentials*. U.S. Government Printing Office, Washington, 1963.
- KATZAROV, K.: *Teoría de la nacionalización* (El Estado y la propiedad). Imprenta Universitaria, México, 1963.
- KAY, J. A., y KING, M. A.: *The British Tax System*. Oxford University Press, 1978.
- KENDRIK, M. Slade: *A Century and Half of Federal Expenditures*. National Bureau of Economic Research, New York, 1955.
- KEYNES, John Maynard: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, México, 1958.
- KHERA, S. S.: *Management and Control in Public Enterprise*. Asia Publishing House, New York, 1954.
- KLEIN, Rudolf: «The politics of public Expenditure: american theory and british practice». *British Journal of Political Science*, 1976, págs. 401-432.
- KOLM, S. C.: *Cours d'Economie Publique* (2 tomos). *L'Etat et le Systeme des prix y Le Service de masses*, Ed. C.N.R.S. y Dunod, París, 1971.
- KOLM, S. C.: *Prix Publics Optimaux*. Centre Nationale de la Recherche scientifique, París, 1969.
- KOOPMANS, Tjalling, C.: «Efficient Allocation of Resources», en BREIT, W., y HOCHMAN (ed.). *Readings in Microeconomics*, Holt, Rinehart & Winston, Londres, 1970, págs. 414-422.
- KUHN, Thomas S.: *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1971. (Es traducción de la versión americana de 1970, publicada originalmente en 1962.)
- LAGARES, M. J.: «La participación Creciente del Sector Público en la economía española: su contrastación empírica». *Hacienda Pública Española*, n.º 36, págs. 19 y 35.
- LEIJONHUFVUD, Axel: *Keynes and the classics*. Institute of Economic Affairs, Londres, 1971.
- LEIJONHUFVUD, Axel: *Análisis de Keynes y de la economía keynesiana*. Ed. Vicens Vives, Barcelona, 1976.
- LEPAGE, H.: *Demain le capitalisme*. Librairie Générale Française, París, 1978.
- LEPAGE, H.: *El nuevo acercamiento «liberal» a la política económica*. Hispano Química, S. A., Barcelona, diciembre 1979.
- LERNER, A. P.: «Functional Finance and the Federal Debt». *Social Research*, 1943, febrero, págs. 38-51.
- LESCUYER, G.: *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 1959.
- LEWIS, W. R.: *Rome or Brusels...?* Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, Londres, 1971.
- LINDBLOM, C. E.: *The Intelligence of democracy*. The Free Press, New York, 1965.
- LITTLE, I. M. D.: «Social Choice and Individual Values». *Journal of Political Economy*, 1954, págs. 422-432.
- LITTLE, I. M. D., y MIRRLESS, J.: *Social Cost-Benefit Analysis*. O.C.D.E., París, 1969.

- LOEHR, W., y SANDLER, T. (ed.): *Public Goods and Public Policy*. Sage Publications, Londres, 1978.
- LOTZ, J. R., y MORSS, E. R.: «Measuring Tax Effort in Developing Countries». *I.M.F. Staff Papers*, noviembre 1967, págs. 478-499.
- LOZANO, M.: «Una aportación a la Sociología Financiera». *Hacienda Pública*, n.º 58, páginas 329 y ss.
- LUBITZ, R.: «Monopoly Capitalism and New Marxism», en BELL, y KORIS TOLL (eds.), *Capitalism Today*. Basic Books, New York, 1971, págs. 167-178.
- LYDEN, F. J., y MILLER, E. G.: *Planning-Programming-Budgeting: A Systems approach to Management*. Markham Publishing Co., Chicago, 1970, 3.ª edición.
- LYNN, A. D., Jr.: «Adam Smith's Fiscal Ideas: An eclectic revisited». *National Tax Journal*, vol. 29, n.º 4, diciembre 1976, págs. 369-378.
- LYNN, J. T., y SCHULTZE, Ch. L.: *The Federal Budget: What are the National Priorities*. American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1976.
- MAGADDINO, J. P., y MENIERS, R. E.: «Bureaucracy and grants-in-aid». *Public Choice*, 1979, 3/4, págs. 467-472.
- MANDEL, Ernest: *Proceso al desafío americano*. Nova Terra, 1970, Barcelona.
- MANDEL, Ernest: *El capitalismo tardío*. Siglo XXI, México, 1979.
- MARCOS SANZ, Isidoro: «La implantación del P.P.B.S. en España: el Presupuesto por programas para 1973». *Hacienda Pública Española*, n.º 19, págs. 65-101, 1972.
- MARGOLIS, J., y GUITTON, H.: *Public Economics*. Macmillan, Londres, 1969.
- MARGOLIS, J. (ed.): *The Analysis of Public Output*. N.B.E.R., Columbia University Press, New York, 1970.
- MARGOLIS, J.: «Public Policies for Private Profits: Urban Government», en HOCHMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.), *Redistribution through Public Choice*, páginas 289-319. Columbia University Press, New York and London, 1974.
- MARR, W. L.: «The Expanding Role of Government and Wars: A further elaboration». *Public Finance*, 1974, 3/4, págs. 416-421.
- MARRIS, R.: «A note on Measuring the Share of the Public Sector». *Review of Economic Studies*, n.º 59, 1954-55, págs. 214-219.
- MARTIN, A., y LEWIS, W. A.: «Estructura de ingresos y gastos públicos», en ALVAREZ RENDUELES, J. R. (ed.), *La Dinámica del Gasto Público*, págs. 227-270. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- MARTÍN-CRESPO, F.: «Sobre la racionalización del Gasto Público». *Hacienda Pública Española*, n.º 58, págs. 153-173.
- MARTÍNEZ, A., y MÉNDEZ, T.: «Evolución del Sector Público de la economía española». *Anales de Economía*, abril-junio 1964, n.º 6, págs. 327-446.
- MARTNER, G.: *Planificación y Presupuesto por Programas*. Siglo XXI Ed., México, 1967.
- MATHEW, T.: *Economics of Public Expenditure*. K. K. Vora, Bombay, 1972.
- MATTICK, Paul: *Economics, Politics and the Age of Inflation*. M. E. Sharpe Inc., New York, 1979.
- MAUNDER, P. (ed.): *Government Intervention in the Developed Economy*. Croom Helm, Londres, 1979.
- MC GUIRE, T.; COINER, M., y SPANCAKE, L.: «Budget maximizing agencies and efficiency in government». *Public Choice*. 1979, 3/4, págs. 333-358.
- MC KEAN, R.: «The Unseen Hand in Government». *American Economic Review*, 1965, págs. 496-506.
- MC KEAN, R. N.: *Public spending*. MacGraw-Hill Book Co., New York, 1968.

- MC MAHON, W. W.: «Cyclical Growth of Public Expenditure». *Public Finance*, 1971, n.º 1, págs. 75-105.
- MEADE, E., y FLEMING, M.: «Price and output policy of State enterprise: a Symposium», en ARROW, K. J., y SCITOVISKY, T. (ed.), *Readings in welfare economics*, págs. 309-324. George Allen and Unwin, 1969.
- MEADE, J. E.: *The Theory of Externalities*. A. W. Sijthoff-Leiden, Ginebra, 1973.
- MEADE, J. E.: *The Structure and reform of Direct Taxation*. Institute of Fiscal Studies, Londres, 1978.
- MERRET, A. J.: «How to shake up the tax system and save money». *Sunday Times*, 25 septiembre 1966.
- MELTZER, A., y ELTIS, W. (ed.): *Pourquoi le secteur public croit?* Association pour l'Economie des Institutions, 1978.
- MIESZKOWSKI, P.: «Tax Incidence Theory: The Effects of Taxes on the Distribution of Income». *Journal of Economic Literature*, 1969, diciembre, págs. 1.103-1.124.
- MIGUEL GARCÍA, P. de: *El intervencionismo y la Empresa Pública*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.
- MILLBAND, Ralph: *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI, Méjico, 1970.
- MILLWARD, R.: *Public Expenditure Economics*. MacGraw-Hill, Books, Co., New York, 1971.
- MINERVINI: *Nuovi mezzi di intervento pubblico nell'economia*. Dir. Econ., 1966, 4.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA: *Programa Económico a medio plazo para la economía española*. Madrid, 1979.
- MISES, Ludwig von: *La Acción Humana*. Fundación Ignacio Villalonga, Valencia, 1961.
- MISES, Ludwig von: *Bureaucracy*. Arlington House, New Rochelle, New York, 1969.
- MISHAN, E. J.: *Cost-Benefit Analysis*. Allen and Unwin, 2.ª ed., 1975.
- MITCHELL, W. C.: *The Popularity of Social Security. A paradox in Public Choice*. American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1977.
- MOGGIDGE, Donald M. (ed.): *The Collected Writings of J. M. Keynes*, Macmillan, Londres.
- MOLES ROCA, P.: «La inspección del gasto público». *Hacienda Pública Española*, n.º 52, págs. 137-146.
- MONTORO, R.: «El gasto público frente al cambio en la sociedad española (1968-1976)». *Hacienda Pública Española*, n.º 52, págs. 95-135.
- MOSHER, F. C.: «Communication on P.P.B.S.». *Public Administration Review*, 1967, marzo-abril, págs. 67-71.
- MOSHER, F. C.: «Limitations and problems of P.P.B.S. in the States». *Public Administration Review*, marzo-abril, págs. 160-167.
- MUELLER, D. C.: «Public Choice: A survey». *Journal of Economic Literature*, 1976, junio, págs. 395-433.
- MUELLER, D.: *Public Choice*. Cambridge University Press, 1979.
- MUSGRAVE, R. A., y CULBERTSON, J. M.: «The Growth of Public Expenditure in the U.S.: 1890-1948». *National Tax Journal*, junio 1953, págs. 97-115.
- MUSGRAVE, R. A., y PEACOCK, A. T. (eds.): *Classics in the Theory of Public Finance*. Macmillan, Londres, 1959.
- MUSGRAVE, R. A.: *Teoría de la Hacienda Pública*. Aguilar, S. A., 1967, Madrid.
- MUSGRAVE, R. A.: «Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance». *The Journal of Economic Literature*, 1969, vol. 7, n.º 3, págs. 797-806.
- MUSGRAVE, R. A.: *Sistemas Fiscales*. Aguilar, S. A., Madrid, 1973.
- MUSGRAVE, R. A. y P. B.: *Public Finance in Theory and Practice*. MacGraw-Hill, Co., New York, 1976, 2.ª edición.

- MUSGRAVE, R. A.: *Notes on Fiscal Sociology*. Harvard Institute of Economic Research, Cambridge, 1978.
- MUSHIKIN, Selma J.: «P.P.B. in the Cities». *Public Administration Review*, marzo-abril 1969, págs. 167-178.
- MYRDAL, Gunnar: *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica*. Ed. Gredos, Madrid, 1967.
- NATIONAL TAX ASSOCIATION: «Proceedings of a Conference on Tax and Expenditure Limitations». *National Tax Journal*, 1979, junio, suplemento, vol. 32, n.º 2.
- NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine Press, New York, 1971.
- NISKANEN, W. A.: «Why New Methods of Budgetary Choices? Administrative aspects». *Public Finance*, 1972 (2), págs. 97-105.
- NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy: Servant or Master?* Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, Londres, 1973.
- NISKANEN, W. A.: *Structural Reform of the Federal Budget Process*. American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1973.
- NISKANEN, W. A.: *Structural reform of the Federal Budget Process*. American Enterprise Institute, Washington, 1973.
- NISKANEN, W. A.: «Bureaucrats and Politicians». *Journal of Law and Economics*, vol. 18, diciembre 1975, págs. 617-643.
- NOLL, R., y FIORINA, M.: «Voters Bureaucrats and Legislators». *Journal of Public Economics*, 1978, vol. 9, págs. 239-254.
- NOVICK, D., y ALESCH, D.: «El presupuesto por programas: los conceptos de Sistemas en que se basan y la difusión internacional». *Hacienda Pública*, 1971, n.º 11, páginas 243-258.
- NOZICK, R.: *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books, New York, 1974.
- OAKLAND, W. H.: «Proposition 13 - Genesis and Consequences». *Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Review*, Winter, 1979, págs. 7-24.
- OATES, W. E. (ed.): *The Political Economy of Federalism*. D. C. Heath, Lexington, 1977.
- OCHS, Jack: *Public Finance*. Harper & Now, New York, 1974.
- O.C.D.E.: *Evolution des dépenses publiques*. París, junio 1978.
- O'CONNOR, J.: *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press, Londres, 1973. (Existe versión castellana con el título *Estado y Capitalismo en la sociedad americana*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1974.)
- OFFE, Claus (ed.): *Lo Stato nel capitalismo maturo*. Etas Libri, Milano, 1977.
- OHKAWA, M.: «P.P.B.S. in Japan - Technical and Political Problems». *Public Finance*, 1972 (2), págs. 212-216.
- OLSON, M., Jr.: *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, 1971, 2.ª ed.
- ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, J. M., y RODRÍGUEZ INCIARTE, M.: «Fórmulas presupuestarias de la eficacia: el P.P.B.S.». *Hacienda Pública*, 1971, n.º 11, págs. 275-284.
- OSHIMA, M.: «Share of Government in Gross National Product for Various Countries». *American Economic Review*, junio 1957, págs. 381-390.
- PARETO, V.: *Manual of Political Economy*. Augustus M. Kelley, New York, 1971.
- PATTANAIK, P. K.: *Voting and Collective Choice*. Cambridge University Press, 1971.
- PAULY, M. V.: «Mixed Public-Private Financing of Education: Efficiency and feasibility». *American Economic Review*, 1967, 57, págs. 120-130.

- PAULY, M. V.: «Optimality, Public Goods, and Local Governments: A General Theoretical Analysis». *Journal of Political Economy*, 1970, n.º 78, págs. 572-585.
- PEACOCK, A. T., y WISEMAN, J.: «Economic development and the growth of the Public Sector, Conceptual Issues». Incluido en *L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction du développement économique des nations*. Institut International de Finances Publiques, Bruselas, 1960.
- PEACOCK, A. T., y ROBERTSON, D. J. (ed.): *Public Expenditure: Appraisal and Control*. Edinburgh, 1963.
- PEACOCK, A. T., y WISEMAN: *Education for Democrats*. Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, Londres, 1964.
- PEACOCK, A. T., y WISEMAN, J.: *The growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. G. Allen and Unwin, Londres, 1967, 2.ª edición.
- PEACOCK, A. T.: «New Methods of Appraising Government Expenditure: An Economic Analysis». *Public Finance*, 1972 (2), págs. 85-91.
- PEACOCK, A. T., y WISEMAN, J.: Introducción de «El crecimiento del Gasto Público en el Reino Unido», en ALVAREZ RENDUELES, J. R. (ed.), *La Dinámica del Gasto Público*, págs. 141-146. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- PEACOCK, A. T., y ROWLEY, C. K.: *Welfare Economics: A liberal restatement*. Martin Robertson, Londres, 1975.
- PEACOCK, A. T., y SHAW, G. K.: «Is Fiscal Policy dead?». *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, junio 1978, págs. 107-122.
- PEACOCK, A. T.: «El expansivo sector público». *Seminario de Centro de Estudios y Comunicación Económica*, Madrid, 1978.
- PEACOCK, A. T., y RICKETTS, Martin: «The Growth of the Public Sector and Inflation», en HIRSCH, F., y GOLDTHORPE, John H., *The Political Economy of Inflation*. Martin Robertson, Londres, 1978, págs. 117-136.
- PEACOCK, A. T.: *Economic Analysis of Government*. Martin Robertson, Londres, 1979.
- PEACOCK, A. T., y WISEMAN, J.: «Approaches of the analysis of Government Expenditure Growth». *Public Finance Quarterly*, enero 1979, págs. 3-24.
- PEACOCK, A. T.: «The treatment of the Principles of Public Finance in the Wealth of Nations», en SKINNER, A. S., y WILSON, T., *Essays in honour of Adam Smith. The Market and the State*, op. cit.
- PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro: «Algunas consideraciones acerca de los modelos de política fiscal», en FRIEDMAN, M., y MUSGRAVE, R. A., *Problemas económicos actuales. Política monetaria versus política fiscal*. II Semana Económica Internacional, Dopesa, Barcelona, 1972, págs. 69-80.
- PEDRÓS ABELLÓ, A., y ORTUÑO, A.: «La financiación de la Empresa Pública». *Dossier-Mundo*, noviembre 1973, págs. 13-23.
- PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro: Prólogo del libro de Amotz MORAG, *Impuestos e inflación*, Vicens Vives, Barcelona, 1973.
- PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro: Prólogo al libro de PEACOCK, A., y SHAW, K., *La teoría Económica de la Política Fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro: «Los efectos multiplicadores de un presupuesto equilibrado: Notas a un teorema clásico de la Hacienda Pública». *Hacienda Pública Española*, n.º 32, 1975, págs. 103-120.
- PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro, y ZABALZA, Antonio: «Algunas consideraciones metodológicas acerca del estudio del Sector Público». *Revista Económica de Cataluña*, vol. I, 1975, págs. 23-37.
- PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro: *Memoria Pedagógica de Cátedra*. Barcelona, 1976.

- PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro: «La nueva ciencia de la Hacienda Pública». Conferencia pronunciada en el Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 19 de junio de 1979.
- PESTON, M. H.: *Public Goods and Public Sector*. Macmillan, Londres, 1972.
- PETERSON, G. E.: «The distribution impact of Performance Contracting in Schools», en HOCHMAN, H. M., y PETERSON, G. E. (ed.): *Redistribution through Public Choice*, págs. 115-135. Columbia University Press, New York and London, 1974.
- PETRILLI, G.: *El Estado empresario*. EPESA, Madrid, 1972.
- PHELPS, E. S. (ed.): *Private Wants and Public Needs*. W. W. Norton & Co. Inc., New York, 1962.
- PIGOU, A. C.: *La Economía del Bienestar*. Ed. Aguilar, Madrid, 1946.
- PLASSCHAERT, W.: «Capacidad tributable en los países en desarrollo», en B.I.R.D., *Hacienda Pública*, Washington, D.C., 1962, págs. 131-239.
- POLINSKI, A. M.: «Imperfect Capital Markets, Intemporal Redistribution and Progressive Taxation», en HOCHMAN, G. M., y PETERSON, G. E. (ed.), *Redistribution through Public Choice*, págs. 229-261. Columbia University Press, New York and London, 1974.
- POMMEREHNE, W. W., y FREY, B. S.: «Two approaches to estimating public expenditures». *Public Finance Quarterly*, octubre 1976, págs. 395-407.
- POMMEREHNE, W. W., y FREY, B. S.: «Bureaucratic Behavior in Democracy: A case Study». *Public Finance*, 1978, 1/2, págs. 98-112.
- POMMEREHNE, W. W.: «Quantitative aspects of federalism: A study of Six Countries», en OATES, W. E. (ed.), *The Political...*, op. cit.
- POOLE, A. R.: *Public Finance and Economic Welfare*. Rinehart and Co., New York, 1956.
- PRYOR, F. L.: «Elements of a Positive Theory of Public Expenditure». *Finanzarchiv*, 1967, págs. 405-430.
- PRYOR, F. L.: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nation*. George Allen and Unwin, Ltd., Londres, 1968.
- RAWLS, John: *A Theory of Justice*. Oxford University Press, 1976.
- RONNIE DAVIS, J., y MEYER, Ch. W.: «Budget Size in Democracy», en BUCHANAN y TOLLI-SON, op. cit., págs. 266-276.
- ROSA, Jean J., y AFTALION, Florin: *L'Economique Retrouvée*. Economica, París, 1977.
- ROSKAMP, K. W.: «Utility Independence for Private Goods and Public Goods in the pure Theory of Public Expenditure». *Public Finance*, marzo 1972. 27 (1), págs. 62-67.
- ROTHBARD, Murray: *Power and Market. Government and the Economy*. Institute for Humane Studies, Palo Alto, California, 1970.
- ROTHBARD, Murray: *Man, Economy and State*. Nash Publishing Corporation, Los Angeles, 1970, 2.ª ed.
- ROTHBARD, Murray: *For a new Liberty*. Macmillan, New York, 1973.
- ROTHBARD, Murray: *America's Great Depression*. Nash, Los Angeles, 1977, 2.ª ed.
- ROWEN, H. S.: «Assessing the role of systematic Decision making in the public sector», en MARGOLIS, J., *The Analysis of Public Output*, págs. 219-227. National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, New York, 1970.
- ROWLEY, C. K.: «Market "failure" and Government "failure"», en BUCHANAN, J. M., y OTROS, *The Economics of Politics*, op. cit., págs. 29-43.
- SANDFORD, Cedric, y ROBINSON, Ann: «Public Spending: A decade of unprecedented peacetime growth». *The Banker*, 1979, págs. 1.241-1.255.
- SARACENO, P.: «El fin del beneficio en las empresas públicas de producción», en VERDERA y TUELLS, E. (ed.), *La Empresa Pública*, 2 vols., págs. 357-372. Studia Albomoti-ana X, Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, 1970.

- SARANT, Peter C.: *Zero-Base Budgeting in the Public Sector*. Addison-Wesley, Londres, 1978.
- SARDÁ DEXEUS, Juan: *Una nueva economía de mercado*. Instituto de Economía de Mercado, Madrid, 1980.
- SAVY, R., y FROMONT, M.: *L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique*. P.U.F., París, 1979.
- SCHICK, A.: «Una muerte en la burocracia: La desaparición del P.P.B.S. Federal». *Hacienda Pública Española*, 1974, n.º 31, págs. 192-204.
- SCHUBERT, G. A.: «Is there a Public Interest Theory?», en FRIEDRICH, C. J. (ed.), *The Public Interest*, págs. 162-176. Aldine Press, New York, 1966.
- SCHULTZE, Ch. L.: *P.P.B.S. Política y Economía del gasto público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.
- SCHULTZE, Ch. L.: *The Public Use of Private Interest*. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1977.
- SCHUMPETER, J. A.: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Aguilar, México, 1961, 2.ª ed.
- SCHUMPETER, J. A.: *Imperialismo y clases sociales*. Ed. Tecnos, Madrid, 1965.
- SCHUMPETER, J. A.: «La crisis del estado fiscal». *Hacienda Pública Española*, n.º 12, págs. 145-169.
- SEMMENS, J.: «The crisis in public finance: No ways or means». *Freeman*, vol. 29, n.º 3, marzo 1979, págs. 131-139.
- SEN, A. K.: *Elección Colectiva y bienestar social*. Alianza Editorial, Madrid, 1976.
- SÉNECA, J. J.: «The welfare effects of zero Pricing of Public Goods». *Public Choice*, primavera 1970, págs. 101-110.
- SHACKLE, G. L. S.: «Keynes and Today's Establishment in Economic Theory: A view». *Journal of Economic Literature*, 1973, junio, págs. 516-519.
- SHAPIRO, P., y MORGAN, W. D.: «The general revenue Effects of the California Property Tax legislation amendment». *National Tax Journal*, 1978, junio, vol. 31, n.º 2, páginas 119-128.
- SHARKANSKY, I.: *The Politics of Taxing and spending*. Bobbs Merrill, New York, 1971.
- SHOUP, Carl S.: *Hacienda pública*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979.
- SKINNER, A. S., y WILSON, T.: *Essays in honour of Adam Smith. The Market and the State*. Clarendon Press, Oxford, 1976, págs. 553-567.
- SMITH, Dan Troop (ed.): *The Limits of Taxable Capacity*. Tax Institute Inc., Princeton University Press, 1953.
- SMITH, B. R. L. (ed.): *The new Political Economy: The public use of private sector*. Macmillan, Londres, 1975.
- SOLO, Robert: «The Neo-marxist Theory of State». *Journal of Economic Issues*, vol. 12, n.º 4, 1978, diciembre, págs. 829-842.
- SPANN, Robert M.: «The Macroeconomics of Unbalanced Growth and the Expanding public sector». *Journal of Public Economics*, 1977, n.º 8, págs. 397-404.
- STAMMATI, G.: «La empresa pública en el marco de la acción económica del Estado», en VERDERA y TUELLS (ed.), *La Empresa Pública*, 2 vols., págs. 41-60. Studia Albomontiana X. Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, 1970.
- STAMP, Josiah: *Wealth and Taxable Capacity*. King & Son, Londres, 1930, 3.ª ed.
- STEIN, H.: *The Fiscal Revolution in America*. University of Chicago Press, Chicago, 1971.
- STEINER, P. O.: «The public Sector and public interest», en HAVEMAN, R. H., y MARGOLIS, J. (ed.): *Public Expenditures and Policy Analysis*, págs. 21-58. Markham Press, Chicago, 1970.
- STIGLER, G. T.: *The citizen and the state*. University of Chicago Press, Chicago, 1975.

- STIGLITZ, J. E., y BOSKIN, M. J.: «Some lessons from the new public finance». *American Economic Review*, febrero 1977, págs. 295-301.
- STOCKFISH, J.: *The political Economy of Bureaucracy*. General Learning Press, 1972.
- SWEEZY, P. M.: *Teoría del desarrollo Capitalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1958, 2.ª edición.
- SYLVESTER PETRO: «A Strategy of the war of ideas». *Freeman*, vol. 29, n.º 6, 1979, junio, págs. 323-333.
- SYMPOSIUM ON: «Keynesian Policies, The Drift into Permanent Deficits and the Growth of Government». *Journal of Monetary Economics*, 1978, 4, págs. 569-636.
- TANZI, V., BRACEWELL-MINES, J. B.: *Taxation: A radical approach*. The Institute of Economic Affairs, Londres, 1970.
- TERNY, Guy: *Economie des services Collectifs et de la Depense publique*. Dunod, París, 1971.
- TIME: *To set the economy right*. 27 de agosto de 1979, págs. 24-35.
- TIMM, H.: «La Ley del crecimiento de los gastos públicos», en ALVAREZ RENDUELES, J. R. (ed.), *La Dinámica del Gasto Público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, págs. 25-102.
- TISDELL, Clem: «On the theory of Externalities». *The Economic Record*, marzo 1970, volumen 46, n.º 113, págs. 14-25.
- TISDELL, Clem: *The Theory of Economic allocation* (capítulo 21: the government and Resource Allocation). John Wiley, New York, 1972.
- TISDELL, Clem: «Concepts of Rationality in Economics». *Philosophy of Social Sciences*, 1975, págs. 259-272.
- TJALLING, G. Koopmans: «Efficient Allocation of Resources», en BREIT, W., y HOCHMAN, H. (ed.), *Readings in Microeconomics*. Holt, Rinehart and Winston, Londres, 1970.
- TRÍAS FARGAS, Ramón: Prólogo al libro de Günter SCHMÖLDERS *Teoría General del Impuesto*. Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1961.
- TULLOCK, G.: *The politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press, Washington, D.C., 1965.
- TULLOCK, G.: «Problems in the Theory of the Public Choice: Social Cost and Government Action». *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mayo 1969, págs. 189-216.
- TULLOCK, G.: *The Social Dilemma*. Blaksgburg, Center for Study of Public Choice, 1974.
- TULLOCK, G.: *The vote motive*. Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, Londres, 1976.
- TULLOCK, G.: *Necesidades públicas y bienes públicos*. Aguilar, S. A., Madrid.
- TUSSING, A. D., y HENNING, J. A.: «Econometric Testing of the Displacement Effect: A comment». *Finanzarchiv*, 1979, n.º 1, págs. 476-484.
- UNITED NATIONS: *Manual de Presupuestos por Programas y por Realizaciones*. CEMLA, México, 1966.
- VERLEN, T.: *Teoría de la clase ociosa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
- VERDERA y TUELLS, E. (ed.): *La empresa pública*, 2 vols. Studia Albomotiana X, Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, 1970.
- VERHULST, M.: *Les industries d'utilité publique*. Presses Universitaires de France, París, 1952.

- WAGNER, A.: *Finanzwissenschaft*. Leipzig, 1893, 3.ª edición.
- WAGNER, R. E.: «Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice». *Public Choice*, Spring, 1976, págs. 45-61.
- WAGNER, R. E., y WEBER, W.: «Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government». *National Tax Journal*, marzo 1977, págs. 59-68.
- WARREN NUTTER, G.: *Growth of Government in the West*. American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1978.
- WATT, P. A.: «Econometric Testing of the Displacement Effect: A Note». *Finanzarchiv*, 1979, n.º 1, págs. 445-448.
- WEIDENBAUM, M. L.: «The high cost of government regulation». *Challenge*, 1979, noviembre-diciembre, págs. 32-39.
- WHITELEY, P. (ed.): *Models of Political Economy*. Sage, Londres, 1979.
- WINCH, D. M.: *Analytical Welfare Economics*. Penguin Books, Londres, 1971.
- WILDAVSKY, A.: *The Politics of Budgetary Process*. Little, Brown, and Co., Boston, 1974, 2.ª edición.
- WILDAVSKY, A.: *Budgeting. A comparative Theory of Budgetary Process*. Little, Brown and Co., Boston, 1975.
- WILENSKY, Harold L.: *The New Corporatism, Centralization and the Welfare State*. Macmillan, Londres, 1976.
- WILLIAMSON: «Public Expenditure and Revenue: An International comparison», *Manchester School*, 1961, enero, págs. 43-56.
- WILLIS, J. R., y HARDWICK, P. J.: *Tax Expenditures in the United Kingdom*. Institute for Fiscal Studies, Londres, 1978.
- WINFREY, J. C.: *Public Finance: Public Choice and The Public Economy*. Harper and Row, New York, 1973.
- WISEMAN, J., y DIAMOND, J.: «Comment: on "long-run" Growth of Nondefense Government Expenditure in the U.S.». *Public Finance Quarterly*, octubre 1975, páginas 411-414.
- WISEMAN, Jack: «A model of inflation and the Government Deficit». *Institute of Economic Affairs*, n.º 15, 1976.
- WISEMAN, Jack: «Some reflections on the Economics of Group Behavior», en CARONI, Pia; DAFFLON, B., y ENDERLE, G.: *Nur Okonomie is keine Okonomie*, Festschrift für Professor Biucchi, Paul Hapt, Berna, 1978.
- WOLFELSPERGER, A.: *Les biens collectifs. Fondements théoriques de l'économie publique*. Presses Universitaires de France, París, 1969.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO

EXCMO. SR. D. RAMON TRIAS FARGAS

EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:
EXCELENTÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:
SEÑORAS Y SEÑORES:

Cúmpleme el honor de contestar al discurso del Profesor Alejandro Pedrós Abelló, lo que hago con gran satisfacción personal, y fundamentalmente por los ya largos años de estudio y de actividad académica en común, en el marco de lo que es ese lugar reconfortante que siempre ha sido nuestro Departamento de Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, del que el Sr. Pedrós, como Catedrático Numerario del mismo, es su actual Director.

Su vocación académica y su actividad investigadora se han materializado en lo que siempre ha sido su dedicación al estudio del Sector Público desde el método económico, en particular en materias tales como la política fiscal, aspectos presupuestarios y financieros del Sector Público, la Hacienda Pública y el desarrollo económico, aportaciones metodológicas (en particular de la escuela italiana), la empresa pública, y la Hacienda Local y Autonómica.

Ha participado en numerosas reuniones científicas y en seminarios de investigación, nacionales y extranjeros, y ha impartido lecciones y cursos en distintas instituciones especializadas. De esta faceta de su actividad merece destacarse su papel como Profesor ordinario en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, de México; su pertenencia al *International Institut of Public Finance*, al *International Seminar of Public Economics*, y al Consejo de Redacción de las Revistas *Crónica Tributaria*, y de *Economía y Hacienda Local*. Obtuvo el Premio del Instituto de Estudios Fiscales de 1979, y colabora asiduamente en las actividades académicas y de investigación de esa Institución, y en las del Instituto de Estudios de Administración Local. En el plano meramente académico cabe destacar que preside la Fundación Oriol-Urquijo.

Por su actuación y experiencias en los planos profesional y cívico ha logrado sin duda completar su formación intelectual y académica en el estudio del Sector Público, tanto desde la óptica que le ha permitido alcanzar su Gabinete Profesional como su actuación al frente de la Delegación de Servicios de Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona durante los años 1973-1975, y su actual tarea parlamentaria como Vicepresidente de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlament de Catalunya.

El estudio que ha presentado el Profesor Pedrós resulta especialmente grato para mí y me congratulo que mi, de antiguo, adherencia a postulados liberalizadores de la actuación del Sector Público tenga una calurosa acogida en su Discurso de Ingreso, que presenta de forma moderna y atractiva la problemática de un tema tan actual como apasionante. En efecto, la crisis en el actual modelo económico explicativo de la economía moderna exige progresar rápidamente hacia la sustitución del paradigma keynesiano por un modelo mucho más individualista que redefine con precisión cuál es el verdadero concepto de actividad propia del sector público, y que se ocupe de precisar cuál ha de ser la verdadera línea divisoria entre Sector Público y Sector Privado.

La lucha contra la inflación pasa sustancialmente por la contención del crecimiento del sector público y por la necesaria financiación ortodoxa de los déficits presupuestarios, ya que en otro caso se crea una preocupante falta de responsabilidad fiscal (1). La salida de la crisis económica pasa necesariamente por una menor, que no mayor, intervención del aparato burocrático-coactivo del Estado en los campos de la regulación y de la actuación económica concretas; tan sólo la liberación de dosis crecientes de recursos económicos, ahora a disposición del sector público en favor del sector privado, puede aumentar el grado de eficiencia en el uso de los escasos recursos a disposición del hombre. Ambos temas son objeto de especial atención en el estudio del Profesor Pedrós.

La primera parte de su estudio se ocupa en ofrecer una aproximación al tema, lo que hace en dos capítulos. El primero, ofreciendo una amplia y acertada síntesis de las aportaciones de la doctrina al respecto que trata muchos más temas que los habitualmente propios de la Ley de WAGNER, y la interpretación de PEACOCK-WISEMAN a la misma; concluye ese capítulo con un ágil y original tratamiento de los límites de capacidad del sector público en base al análisis marginalista. En el segundo capítulo extiende su estudio a la sociedad post-industrial. La conclusión que se alcanza es que con el advenimiento de la sociedad post-industrial no se detendrá, sino que se acentuará el crecimiento

(1) Este tema ha sido objeto de especial atención en la obra colectiva *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Martinus Nijhoff, Boston, 1978, cuya edición estuvo al cuidado de James M. BUCHANAN y Richard E. WAGNER.

del sector público. La interpretación de las consecuencias económicas de tal crecimiento en este contexto, tanto desde la óptica liberal como desde la óptica marxista —aunque menos desde la óptica de los actuales tratadistas neoclásicos como podría ser el Profesor Musgrave— es que lo que está en juego es el propio porvenir del sistema económico mixto propio de las democracias occidentales modernas, de proseguir la actual tendencia al crecimiento imparable del sector público.

La segunda parte de su Discurso se refiere a la reacción de la doctrina que a su vez subdivide en dos capítulos. El capítulo tercero se aplica a estudiar el concepto de eficiencia en el sector público *versus* sector privado, y la aplicación de las modernas teorías presupuestarias (P.P.B.S., y Presupuesto Base Cero) con las miras puestas en tomar la debida conciencia de sus reales posibilidades, para situar la magnitud y el crecimiento del sector público en su adecuada dimensión; la conclusión que se alcanza es lo estéril de los resultados alcanzados al través de estas líneas parciales de defensa. En el cuarto capítulo, al que denomina «última trinchera», se ocupa en analizar la aportación de la Escuela de la «Public Choice», que tantas singularidades ofrece en su estudio de la Ciencia Política y de los procesos de decisión política con el método económico, y acaba por recomendar sendas modificaciones constitucionales conducentes a limitar la importancia económica del sector público (2). Para lo cual se distingue según que los gobiernos, a sus distintos niveles, tengan o no capacidad para crear dinero. La limitación ha de ser en los ingresos para los gobiernos subcentrales, y en los gastos públicos para los gobiernos centrales, a los que habría que adicionársele una limitación, también constitucional, al crecimiento de las disponibilidades líquidas para cerrar el ciclo.

La advertencia del Profesor Pedrós de que «*el crecimiento del Sector Público resulta un hecho irreversible que facilitará el tránsito pacífico de sistema económico*» no es una posición determinista ni pesimista, antes al contrario. Quiere actuar como reclamo sobre la conciencia de quienes quieran defender y de quienes crean en la superioridad del hombre sobre los modos —en definitiva contingentes— de organización social. Formula, al estilo schumpeteriano, un análisis de prognosis social de la tendencia actual al crecimiento del sector público, y por ello nos dice lo que sucedería si esas tendencias actuales continuasen actuando lo mismo que hasta ahora. No es derrotista, aun siendo plenamente consciente de la difícil solución del tema que hoy nos ocupa, por-

(2) Milton FRIEDMAN ha reiterado recientemente su posición en este sentido, de que la solución sólo puede ser la de limitar constitucionalmente la fracción que los ingresos-gastos públicos pueden representar del Producto Interior Bruto. Véase su *Free to choose* (obra conjunta con su esposa Rose Friedman), especialmente páginas 301-304, editada por Secker y Warburg, Londres, 1980.

que no rehusa defender la pervivencia de nuestro modelo económico-social. Se sitúa, en fin, en el centro de la posición combativa que las corrientes más actuales de nuestra «comunidad científica» han asumido: constatar las consecuencias adversas que una creciente participación del sector público en la asignación de recursos procura, merced a su ineficiencia relativa respecto del proceso más descentralizado e individualista de asignación propia del sector privado.

Muchas gracias por su atención.

INDICE DE CONTENIDOS

	Pág.
Discurso de ingreso del Académico de Número Electo Excmo. Sr. Dr. Alejandro Pedrós Abelló	5
Introducción	7

PRIMERA PARTE

UNA APROXIMACION AL TEMA

CAPÍTULO 1. EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

1. La «Ley de Wagner»	13
2. El estudio de Fabricant y sus derivaciones	15
3. El estudio de Peacock y Wiseman y sus desarrollos posteriores	18
4. Otras aportaciones	24
5. Los límites de capacidad del sector público	28

CAPÍTULO 2. LA EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO EN LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL Y TEMAS CONEXOS

1. La sociedad postindustrial	35
2. El crecimiento del gasto público en la sociedad postindustrial	40
3. La influencia de Keynes en la expansión del gasto público	46
4. La Teoría Marxista del Estado	50

SEGUNDA PARTE

LA REACCION DE LA DOCTRINA

CAPÍTULO 3. LINEAS PARCIALES DE DEFENSA: EFICIENCIA Y CONTROL EN EL SECTOR PUBLICO

1. Introducción	57
2. Asignación de recursos y eficiencia	58
2.1. El concepto de eficiencia	58
2.2. El mercado y la asignación de recursos	61
2.3. La necesidad de una política de asignación	63

	Pág.
2.4. El sistema de precios	64
2.5. Bienes públicos	65
2.6. Externalidades	77
2.7. Otras imperfecciones de la economía de mercado	80
3. Técnicas presupuestarias	82
3.1. Análisis costes-beneficios	83
3.2. P.P.B.S.	87
3.3. Presupuesto Base Cero	89
 CAPÍTULO 4. LA ULTIMA TRINCHERA: LA ESCUELA DE LA «PUBLIC CHOICE»	
1. Introducción	93
2. El resurgimiento de la escuela liberal	94
3. La escuela de la «Public Choice»	98
3.1. Exposición General	98
3.2. Una valoración de la aportación de J. M. BUCHANAN	101
A) La filosofía política	101
B) La teoría de la «elección fiscal»	105
C) La Hacienda Pública y la Elección Social	107
4. La actuación sobre los gastos públicos	113
5. La reducción de impuestos en California como ejemplo	117
6. Coda	120

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

Conclusiones	125
Bibliografía	129
Discurso de Contestación por el Académico de Número Excmo. Sr. Dr. Ramón Trías Fargas	147

